

Kondor Attila Csaba

# **TÉRALKOTÓ NORMÁK ÉS A TERÜLETI SZABÁLYOZÁS**







# TÉRALKOTÓ NORMÁK ÉS A TERÜLETI SZABÁLYOZÁS

*A szabályok és a társadalmi-gazdasági térfolyamatok dinamikus kapcsolata,  
valamint a területfejlesztés esélyei Magyarországon*

Magyar Tudományos Akadémia  
Csillagászati és Földtudományi Kutatóközpont  
Földrajztudományi Kutatóintézet

# TÉRALKOTÓ NORMÁK ÉS A TERÜLETI SZABÁLYOZÁS

*A szabályok és a társadalmi-gazdasági térfolyamatok dinamikus kapcsolata,  
valamint a területfejlesztés esélyei Magyarországon*

**Kondor Attila Csaba**

**Budapest, 2012**

Lektorálta

KOROMPAI ATTILA, CSC, Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi docens

Kartográfia

KOVÁCS ANIKÓ

Tipográfia és borítóterv

GARAI-ÉDLER ESZTER

Felelős kiadó: ÁBRAHÁM PÉTER főigazgató

Magyar Tudományos Akadémia  
Csillagászati és Földtudományi Kutatóközpont

© MTA Csillagászati és Földtudományi Kutatóközpont, 2012

Nyomda: PANNÓNIA-PRINT Kft.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a mű bővített, illetve rövidített változatainak kiadási jogát is. A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak része semmiféle formában (fotókópia, mikrofilm vagy más adathordozó) nem sokszorosítható és nem publikálható.

ISBN 978-963-9545-37-3

ISSN 0139-2875



# Tartalom

Előszó.....	9
<b>1. Bevezetés.....</b>	<b>11</b>
1.1. Problémafelvetés.....	11
1.2. Célkitűzés .....	12
1.3. Szemlélet és módszertan .....	14
<b>2. A fogalomrendszer elemzése.....</b>	<b>16</b>
2.1. Norma, szabály, szabályozás .....	16
2.2. Állam, állami szabályozás, normatív pluralizmus .....	20
2.3. Térfolyamat, térszerkezet, területi szabályozás .....	22
<b>3. A szabályozás és a térbeliség együttes vizsgálatának fejlődése .....</b>	<b>25</b>
3.1. Államelméleti, államföldrajzi előzmények .....	25
3.2. A jogrendszerek földrajzi eltéréseinek vizsgálata .....	27
3.3. A jog földrajzi hatásainak vizsgálata .....	30
3.4. A legal geography kialakulása.....	33
3.5. A legal geography .....	37
3.5.1. A legal geography intézményesülése és szemlélete .....	37
3.5.2. A legal geography általános jellemzői.....	39
3.5.3. A legal geography eredményei .....	41
3.5.4. A legal geography értékelése .....	46
<b>4. A normatív szféra és a térbeliség együttes értelmezése .....</b>	<b>51</b>
4.1. A jogi szabályozás és a tér statikus kapcsolata .....	52
4.2. A normativitás és a tér dinamikus kapcsolata.....	55
4.3. A tér normatív felfogása .....	58
<b>5. A területfejlesztés normatív tartalma.....</b>	<b>62</b>
5.1. Területi szabályozás és szabályozottság.....	62
5.2. Az állam normatív monopóliuma és primátusa.....	65
5.3. A területfejlesztés normatív értelmezése.....	66
5.3.1. A területfejlesztés, területi szabályozás és az állam normatív elsőbbisége .....	67
5.3.2. A területfejlesztés működési elve és korlátai .....	70
5.3.3. A területfejlesztés a normatív pluralizmus keretei között .....	71

<b>6. A globalizáció és a területi szabályozás .....</b>	<b>73</b>
6.1. Az állam szerepének megváltozása a globális világban.....	74
6.2. A normatív szabályozórendszer átalakulása.....	81
6.2.1. Az állami szabályozórendszer nemzetköziesedése.....	82
6.2.2. A jog globalizációja .....	83
6.2.3. A jogi pluralizmus.....	89
6.3. A területi különbségek alakulása és a helyi szint jellemzői .....	93
6.4. Az állam területi szabályozásának korlátai .....	95
 <b>7. Normatív szabályozás és területi folyamatok Magyarországon.....</b>	<b>98</b>
7.1. A normatív szabályozás és a területi folyamatok kapcsolata a második világháború előtt .....	98
7.2. A szabályozás és a térfolyamatok kapcsolata a szocializmusban.....	101
7.2.1. A központi szabályozás mechanizmusa és területi hatásai .....	102
I. Esettanulmány. A lakásépítés szabályozása és területi következményei.....	103
II. Esettanulmány. Az ipar vidékre telepítésének szabályozása és eredményei..	108
7.2.2. Következtetések.....	111
7.3. A szabályozás és a területi folyamatok a rendszerváltozás után.....	112
7.3.1. A normatív szféra átalakulása és ennek hatása a területi különbségekre .....	112
III. Esettanulmány. A területi egyenlőtlenségek jellemzői a fizetési képtelenség alapján .....	116
IV. Esettanulmány. A helyi közigazgatás és a vállalkozások kapcsolatának hiánya..	121
7.3.2. Az állam eredménytelen területi szabályozásának okai .....	125
 <b>8. A területi szabályozás megújításának lehetőségei.....</b>	<b>128</b>
8.1. A felzárkózás alapja: a normatív hálózatok létrehozása.....	129
V. Esettanulmány. A közösségi bevonású fejlesztés mint a térszerkezet átalakításának eszköze .....	129
8.2. A jogi szabályozás átalakítása.....	133
8.2.1. Új jogfelfogás és a bevonáson alapuló normaalkotás .....	133
8.2.2. Dereguláció, rereguláció és metareguláció .....	135
8.3. A területi szabályozás új stratégiája.....	136
8.3.1. A transznacionális governance.....	137
8.3.2. Keretszabályozás állami szinten .....	137
8.3.3. A terület- és településfejlesztés összehangolása .....	138
8.3.4. Új normatív rendszerek megalapozása mint a területi felzárkózás lehetséges útja .....	139

9. Összefoglalás .....	140
Irodalom .....	144
Egyéb források .....	158
Levéltári források .....	158
Summary .....	159

## Ábrajegyzék

1. ábra. Normaosztályok .....	17
2. ábra. A térbeliség, a területiség és a normativitás kapcsolata .....	24
3. ábra. A jogszabályok és a tér statikus kapcsolata .....	53
4. ábra. A térbeliség és a normatív szféra dinamikus modellje .....	56
5. ábra. A normatív cselekvések által folyamatosan alakuló tér felfogása .....	61
6. ábra. Példa jogi és nem jogi szabályok térbeli hatására .....	61
7. ábra. A területi szabályozás szerepe a térfolyamatokban és a területi fejlődésben .....	63
8. ábra. Az állam normatív monopóliuma .....	65
9. ábra. Az állam normatív primátusa .....	66
10. ábra. A területfejlesztés normatív megalapozottsága a normatív monopólium esetén .....	69
11. ábra. A területfejlesztés normatív megalapozottsága a normatív primátus esetén .....	69
12. ábra. A területfejlesztés folyamatának értelmezése .....	70
13. ábra. A területi folyamatokra ható normák csoportjai .....	72
14. ábra. A jogi pluralizmus normaosztályai .....	90
15. ábra. Az állami és az államtól független területi szabályozás .....	96
16. ábra. Az állam területi szabályozásának korlátai .....	97
17. ábra. A területi szabályozás folyamata a globalizáció viszonyai között .....	97
18. ábra. A családi házas területeken az 1960–1990 között épült családi házak aránya (%), valamint a lakótelepek elhelyezkedése .....	107
19. ábra. Számított bontási arány a tervezett építési területeken és az azokon ténylegesen felépült lakótelepek 1960–1990 között .....	107
20. ábra. A nemzetközi vonatkozású törvények aránya az összes törvényből Magyarországon 1990–2009 .....	113
21. ábra. A csőd- és felszámolási eljárások száma Magyarországon 1992–2009 .....	117
22. ábra. A fizetéseképtelenségi arány területi jellemzői 2007–2009 .....	119
23. ábra. A fizetéseképtelenségi arány változása 2008-ban és 2009-ben, az előző esztendőhöz képest (%) .....	120
24. ábra. A Mátyás tér állapota a felújítás előtt és után .....	131
25. ábra. A területi szabályozás megújításának feltételei .....	133



## Táblázatok jegyzéke

1. táblázat. A normativitás egymással versengő koncepciói .....	41
2. táblázat. A jog és a földrajz kapcsolatának fejlődése, fontosabb irányzatai és képviselői .....	47
3. táblázat. A normativitás és a térbeliség kutatásának teleologikus értelmezései .....	52
4. táblázat. Néhány jogág és földrajzi diszciplína kapcsolódási pontjai .....	54
5. táblázat. A területrendezés, a területfejlesztés és a területi fejlődés jellemzői .....	64
6. táblázat. A területi szintek átalakulásának folyamatai a globális világban .....	76
7. táblázat. A transznacionális vállalatok egyszerűsített hatalmi viszonyai .....	84
8. táblázat. A legnagyobb létszámmal működő ügyvédi irodák 2008-ban .....	86
9. táblázat. A legnagyobb bevétellel rendelkező ügyvédi irodák 2008-ban .....	86
10. táblázat. Tervezett és megvalósult lakásépítések tervidőszakonként .....	105
11. táblázat. A lakásépítés alulteljesítésének okai, a politikai beavatkozás módja és ezek következményei a szocializmusban .....	106
12. táblázat. A telephely-felszámolások helyzete 1972-ben Budapesten (telephely-számok) .....	111
13. táblázat. A fizetéseképtelenségi arány változása Magyarországon 1992–2009 .....	117
14. táblázat. A felmérésben részt vevő, ipari tevékenységet végző vállalkozások .....	123
15. táblázat. A felmérésben részt vevő, szolgáltató tevékenységet végző vállalkozások .....	123
16. táblázat. A Mátyás tér megújításának szereplői és legfontosabb tevékenységeik .....	131



## Előszó

Aki a területi tervezéssel vagy a terület- és településfejlesztéssel akár kutatóként, akár a gyakorlatban kapcsolatba kerül, óhatatlanul szembetalálja magát számos bizonytalansági tényezővel, nehezen megválaszolható kérdéssel. A legalapvetőbb dilemma általában az, hogy a tervező vagy a fejlesztő által megfogalmazottak hogyan és mikor valósulhatnak meg, azaz a földrajzi térben mikor válhatnak az elképzelések valósággá. Sajnos ezekre a kérdésekre legtöbbször nem létezik, nem létezhet pontos válasz, mert a körülöttünk lévő tér, így a földrajzi tér is számos tényező, hatás és folyamat együtteseként változik és nincs olyan felkészült elméleti szakember, biztos kezű tervező vagy döntéshozó, aki ezt a bonyolult viszonyt egymaga megfelelően modellezni és szabályozni tudná a jövőre vonatkozóan.

A jelen kötet és az alapját képező doktori disszertáció elvi élel rögzíti, hogy a tér különféle szabályok szerint, normatív hatások együtteseként változik, a társadalommal összefüggő földrajzi tér normatív eredetű és jellegű. Ez azért van így, mert a tér minden elemének valós értelmét és lényegét különböző szintű, rendű és rangú normák (pl. jogszabályok, egyéni, közösségi, gazdasági szabályok, szokások, szabványok stb.) határozzák meg. Ahogyan a könyv elméleti alapját képező kritikai földrajzi irányzat, a *legal geography* képviselői megfogalmazták, szabályok „erdejében” élünk, minden általunk látható és megtapasztalható tárgyat (térelemet), tér- és területegységet normák és a köztük levő normatív viszonyok együttese hoz létre, formál, emellett a valós (hétköznapi) jelentésüket is végső soron normák hatására nyerik el. A normák téralkotó tényezők, térbeli megjelenésük van, ami a jelen munkában részletesen kifejtett normatív térfelfogás alapján lényegében egybeesik a földrajzi tér és térszerkezet elemeivel. A térelemek közötti viszonyok, kapcsolatok is normatívak, ezért a térfolyamatok is normatív eredetűek. A normák sokfélesége miatt egyetlen szabályrendszer sem képes a tér, ezen belül a földrajzi tér önálló alakítására. Ezért van az, hogy a terület- és településfejlesztők és a területi vonatkozású szabályalkotók nem lehetnek száz százalékgig biztosak terveik megvalósulásában, szabályaik eredeti szándék szerinti térformáló hatásában.

Ebben a kiadványban több év kutatásainak eredményeit és az abból levonható következtetéseket foglalom össze elsősorban a terület- és településfejlesztők, a térrel és a területi szabályozással foglalkozó szakemberek és kutatók számára abban a reményben, hogy a leírtak át- és továbbgondolásra érdemesek. A doktori értekezés megfelelő színvonalú kidolgozásért elsősorban témavezetőmnek, Kovács Zoltánnak, valamint az MTA Földrajztudományi Kutatóintézet és az ELTE TTK Földrajztudományi Központ munkatársainak tartozom köszönettel, akik hasznos észrevételeikkel segítették a munkámat. Az elméleti megalapozás tökéletesítéséért köszönöm a Magyar Ösztöndíj

Bizottságnak, illetve a Balassi Intézetnek, hogy Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj keretében kutatásokat végezhettem Kanadában, a *legal geography* tárgyában.

Tisztában vagyok azzal, hogy a megállapítások vitára adhatnak okot és számos kérdésben nincs, illetve nem is lehet konszenzus. Ezt teljesen természetesnek tartom, annál is inkább, mert a könyv alapját képező disszertáció következtetéseit magam is több esetben pontosítottam, újragondoltam, esetenként megváltoztattam. Ehhez a korrekcióhoz nagy segítséget nyújtottak opponenseim (Faragó László, Horváth M. Tamás, illetve az úgynevezett házivédésen Korompai Attila), akik az értekezést érdemi módon bírálták, rávilágítva több fogalom- és felfogásbeli hibára, inkonzisztenciára. Kiemelem, hogy az írásbeli opponensi vélemények több esetben segítséget nyújtottak a jelen könyvben megjelenő gondolatok pontosításához, egyértelműsítéséhez, amiért külön köszönettel tartozom.

A motiváló munkahelyi környezet minden tudományos eredmény egyik alapja. Hálás vagyok azért, hogy eddigi munkahelyeim, a már említett MTA Földrajztudományi Kutatóintézet mellett a Rév8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt., illetve az Aquaprofit Zrt. vezetői és munkatársai partnereim voltak abban, hogy a jelen könyvben összefoglalt kutatásokat elvégezhessem és papírra vethessem. Végezetül köszönettel tartozom családom tagjainak, akik – még lemondást is vállalva – támogatták a kutatómunkámat.



# 1. Bevezetés

## 1.1. Problémafelvetés

Régóta ismert a kutatók előtt, hogy a társadalom és a gazdaság térfolyamatainak alakulásában fontos szerepet játszanak a normatív szabályok, így a jogszabályok (törvények, rendeletek), az állami irányítás egyéb jogi eszközei, valamint az államtól független társadalmi, gazdasági, politikai stb. szabályrendszerek is. A középkorra jellemző gazdasági és normatív (jogi) széttagoltság után a 17–19. században létrejött európai államok ereje elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy a korábbi, feudális alapokon nyugvó, partikuláris jellegű normarendszereket új, központosított renddé formálja, ezzel párhuzamosan a jogalkotás világában is egyeduralomra tegyen szert (Axtmann, R. 2004; Martinelli, A. 2003).

Az államok alkotta normák jelentőségének növekedése nagyjából egybeesett a gazdasági és társadalmi élet korábbi területi szerveződését alapjaiban átalakító ipari forradalom korával. A jogbiztonság megteremtésének szükségessége miatt a liberális piacgazdaság elismerte az állam normaalkotó hatalmát, ugyanakkor a vállalatok függetlenedése és erősödése, ezáltal saját normarendszereik fejlődése a társadalom és a gazdaság hatalmas területi különbségeihez vezetett. A területi feszültségek csökkentése érdekében a 20. század folyamán a legtöbb ország kidolgozta a területfejlesztés intézményrendszerét (Bartke I. 1995; Laczkó L. 1985), aminek magvát a területi szabályozás adta. A központi területfejlesztés normatív eszközrendszerének megalapozásaként az a gyakorlati felismerés szolgált, hogy a különböző szabályok (pl. a jog) alakítják a teret, befolyásolják, módosítják a területi folyamatokat. A területi relevanciájú jogalkotás és területfejlesztési politika komoly eredményeket tudott felmutatni mindaddig, amíg az állam teljes vagy részleges monopóliummal rendelkezett a normaalkotás terén. Napjaink globális világában azonban ez az egyeduralom megingott, ennek következtében a területi folyamatok nehezen koordinálhatók, az állam lehetőségei egyre inkább megváltoznak.

A 20. század folyamán a kutatások mind nagyobb figyelmet szenteltek az egyes normák társadalmi és térbeli hatásainak, emellett rávilágítottak arra, hogy a normatív és a területi szféra egymástól elválaszthatatlan. Erre alapozva az objektív térfelfogást felváltó relatív térelméletek egyes irányzatai a teret elsősorban emberi konstrukciónak tartják és változásait az emberi akarat, valamint az emberek közötti viszonyrendszerek (normák) alakulásához kötik. Ez esetben a fizikai tér mint objektív keret vagy „tartály” jelentősége megszűnik, s a hangsúly a társadalmi-gazdasági szféra közötti, praktikus normatívnak értelmezett kapcsolatokra, mint a teret létrehozó tényezőkre helyeződik át (lásd pl. Faragó L. 2005). Az utóbbi évtizedekben a földrajz speciális határterületeként, a kritikai földrajz egyik ágaként létrejött a *legal geography* irányzata,

emellett pl. a *kritikai jogtudomány* számos képviselője foglalkozik a jogi és jogon kívüli szabályok, valamint a térbeliség viszonyrendszerével. Mindazonáltal a területfejlesztés számára a területi folyamatok irányítását célzó normaanyag jellemzőinek, a tér alakításában és a területi fejlődésben játszott szerepének, általában véve a területi szabályozás lehetőségeinek mélyreható elemzésére nem került sor, pedig az államtól független normarendszerek felértékelődése miatt sok országban, így hazánkban is nagy szükség lenne erre.

## 1.2. Célkitűzés

A könyv a területi folyamatok és a szabályok kapcsolatára, a szabályozás lehetőségeire és korlátaira fókuszál. Hipotézisünk az, hogy az állam területi szabályozásától független szabályozórendszerek nagy hatással vannak a térfolyamatokra, a jogi, valamint a nem jogi normatív szféra együttesen hozza létre és alakítja azokat. Emiatt hatékony területi szabályozás és területfejlesztés csak abban az esetben jöhet létre, ha a különböző szabályozó rendszereket valamilyen módon összekapcsoljuk. A jelen munkában összefoglalt kutatások legfontosabb kérdése az, hogy a területi folyamatok a szabályok által milyen mértékben meghatározottak, mi a jelentősége ebben a jogi és nem jogi normatív rendszereknek, illetve lehetséges-e a különböző szabályozó rendszereket valamilyen módon összehangolni vagy összekapcsolni. Mindezek érdekében kísérletet teszünk a normák, a normatív szabályozás és a tér, valamint a térfolyamatok közötti kapcsolatok feltárására, igyekszünk megvilágítani az állam szerepét a területi szabályozásban, valamint az erre ható globális és lokális folyamatokon keresztül keresünk válaszokat a térfolyamatok irányításának aktuális kérdéseire. A térbeliség és a normatív szféra kölcsönhatásának, valamint az állami szabályozás területi hatás-mechanizmusainak feltárásán keresztül próbálunk meg eljutni a területi szabályozás lehetőségeinek, a területfejlesztési céllal alkotott normaanyag hatékonyságának és a területi folyamatok szabályozhatóságának kérdésköréig.

A könyv átfogó célja ezek alapján egyrészt annak feltárása, hogy a normák, azon belül a központi állami szervek, valamint a helyi igazgatás által alkotott jogszabályok milyen mértékben képesek alakítani a társadalom és a gazdaság területi folyamatait, másrészt igyekszik felvázolni a globalizáció keretei közötti hatékony területi szabályozás lehetőségeit. Munkánk elsősorban a terület- és településfejlesztés számára fogalmaz meg következtetéseket, a tudományos szférából a gyakorlat felé közvetít adaptálható gondolatokat. Emellett a kutatások felvetik egy új koherens, napjaink kihívásaira reflektáló államföldrajz, államelmélet és egy újfajta jogfelfogás szükségességét is, mivel ezek nélkül a társadalomföldrajz és a jogtudomány aligha lehet képes meg-alapozott válaszokat adni a 21. század kihívásaira.



Szembevetendő, hogy az állam területi szabályozása történelmi korszakokként eltérő hatású, ami összefügg a központi hatalom erejével, centralizáltságának fokával. Az újkori, szuverén országok kialakulását követően a geográfia a 19. század végétől mind mélyebben foglalkozott a területi különbségek okainak feltárással, a térfolyamatok modellezésével és előrejelzésével. A társadalom és a gazdaság életét a korábbiaknál nagyobb mértékben befolyásoló és irányító állam is felfigyelt a területi egyenlőtlenségek mint társadalmi konfliktusforrások létre és a normatív szabályozás útján a területi egyenlőtlenségek csökkentésére, vagy azok eltüntetésére törekedett. Napjainkra azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a területi szabályozás és az ennek eredményeként létrejött területfejlesztési joganyag számos esetben ellentmondásos és elavult. A területi politika kétségtelenül meglévő sikereit időről időre elhomályosítják a kudarcok, a kitűzött célok és a megvalósítás közötti éles kontraszt, a tehetetlenség érzete, illetve a döntéshozók, a végrehajtók és a társadalom elvárásai, valamint a valóság között tátongó mély szakadék érzékelése. Mindezeket területi elemzések sora támasztja alá, ami sok esetben megkérdőjelezi a követett út szakmai megalapozottságát (pl. Farkas K. 2007; Illés I. 2009; Kukely Gy. 2008; Lux G. 2005 stb.). A jelen könyv által közvetített gondolatok remélhetőleg közelebb visznek ahhoz, hogy értelmezni tudjuk a területi folyamatok normatív úton történő alakításának hatásait, lehetőségeit és korlátait.

A kutatás átfogó céljának eléréséhez számos kérdés felvetésén keresztül vezetett az út.

1. Milyen kutatási irányok, módszerek léteznek a földrajz és a normatív (jogi) szféra kölcsönhatásának vizsgálatára és ezek miként változtak az elmúlt évtizedekben?

2. Lehet-e a norma téralkotó? Miként rétegződik és fejlődik az a normatív (jogi) világ, ami teret hoz létre? Hogyan alakul ki a normatív tér és miképp változnak a normák hatására a területi folyamatok?

3. Okozhat-e az állam normatív szabályozása releváns változást a térszerkezetben és ha igen, akkor mekkora ennek a jelentősége?

4. Mi volt a szerepe a modern államok létrejöttének, intézményrendszerük megszilárdulásának a területi szabályozás terén és miként változik napjainkban a területi szabályozás az államot és a jogot ért globális hatások következtében?

5. Milyen lehetőségei, eszközei és eredményei voltak a társadalmi-gazdasági térfolyamatok normatív szabályozásának a magyar államiség történetében, különösen az elmúlt évtizedekben?

6. Milyen lehetőségei vannak napjainkban az állam által irányított területfejlesztési politikának, azon belül a területi szabályozásnak?

7. Hogyan lehet megalapozni az elmaradott térségek felzárkózását napjaink összetett társadalmi-gazdasági folyamatai közepette?

8. Mely területeken van szükség átfogó változtatásra egy eredményesebb területi szabályozás érdekében?

A könyv tagolásakor fontos szempontot jelentett a feltett kérdések sorrendje. Az első fejezetekben az általános bevezetés mellett – az interdiszciplináris jelleg következtében – nagy szerepet kap a fogalmi rész, majd a kutatás előzményeinek tekinthető irányzatok és munkák ismertetése következik. Mindezek együttesen alapozzák meg a normatív szféra, a térbeliség, a területi szabályozás és a területfejlesztés kapcsolatának bemutatását célzó fejezeteket. Ezt követően a globalizációnak a normatív szférára és a jogra kifejtett hatását, valamint a társadalmi-gazdasági térfolyamatok alakításának lehetőségeit, illetve korlátait tárjuk fel. Ebben a részben kap helyet az állam átalakulásának ismertetése, amiből fontos következtetések vonhatók le a társadalmi-gazdasági térfolyamatok jövőbeni változására is.

A 7. fejezet Magyarországra fókuszál. Először – mintegy történelmi háttérként – az 1990 előtti korszakok irányítási rendszerének és normaalkotásának területi hatásait részletezi, majd a rendszerváltozás utáni összefüggések ismertetése során mutatja be azt, hogy az állam gazdasági-normatív irányító szerepének gyengülése, illetve ezzel párhuzamosan más normatív szabályok erősödése milyen hatással volt hazánk társadalmi-gazdasági térfolyamataira. Ez a fejezet a hazai terület- és településfejlesztés eredményein, korlátain és lehetőségein kívül a magyar területi szabályozástól független egyéb normarendszerek térbeli hatását is bemutatja. A könyvet végül egy, a kutatások szintéziseként felfogható, az eredményeket és a következtetéseket összefoglaló, a területi szabályozás lehetséges jövőbeni útjait elemző fejezet zárja.

### 1.3. Szemlélet és módszertan

Ahogy a célkitűzésekből is kitűnik, a jelen kötetben összefoglalt kutatások interdiszciplináris jellegűek, a földrajz és a normatív tudományok kapcsolódási pontjait, valamint a normatív szabályok és a térfolyamatok kölcsönhatását vizsgálják. Alapvető és az egész munka háttérében végigvonuló gondolat, hogy a normatív szféra egésze és a térbeliség között szerves kapcsolat van. Az általunk értelmezett tér így nem csupán fizikai paraméterekkel leírható objektív „vetítíváson” vagy „tartály”, hanem emberi viszonyrendszerek által kialakult és alakítható konstrukció, ami nem kizárólag fizikai jelenség (Faragó L. 2005). A kutatások mind a normatív tudományok, mind a tértudományok eszköztárából merítenek, de a könyv végső mondanivalója a térhez, a térfolyamatokhoz, illetve a szabályozási lehetőségekhez kötődik.<sup>1</sup> A normatív és a térbeli szféra kapcsolatának analízise

<sup>1</sup>Tértudomány alatt elsősorban a földrajztudományt értjük, mivel a dolgozat területi szemlélete a társadalomföldrajzon alapszik. Ezzel együtt a magát önálló tértudományként definiáló és a (társadalom)földrajztól megkülönböztető regionális tudomány művelőinek módszerei és eredményei is felhasználásra kerültek. Jakobi Ákos (2006) szavaival élve azt mondhatjuk, hogy jelen disszertáció lényegi elemei a tágabban értelmezett tértudomány kereteibe illeszkednek.



elméleti jellegű vizsgálat, ami a térfolyamatok és a normatív szabályozás közötti dinamikus viszony feltárásának alapvető eszköze. A megállapításokban jelen van a kritikai földrajz és a kritikai jogtudomány szemléletmódja is. Mindez azonban nem jelent filozófiai, netán valamely újkori politikai irányzat felé történő vonzalmat, a kritikai tudományokra jellemző progresszivitás-igény végső soron bármilyen tudomány vagy politika része kell hogy legyen.

A kutatások területi szintjei különbözőek, az összefüggések megjelenítésére eltérő szinteken nyílik lehetőség. A normatív szabályrendszerek és a térbeliség kapcsolatának vizsgálata globális, országos és helyi viszonylatban egyaránt fontos, megalapozott következtetések csak ezek után vonhatók le. Elsősorban általános megállapításokra vezetnek és modellépítésre alkalmasak a globális szinten történő kutatások eredményei (pl. milyen globális léptékű területi folyamatok játszódnak le a Földön, ezzel kapcsolatosan miként változnak a modern állam jellemzői; hogyan alakul át a normatív szféra és miként változik az állam által alkotott szabályrendszerek, elsősorban a jog szerepe). A központi területi szabályozásnak a társadalmi-gazdasági térfolyamatok alakításában játszott szerepének illusztrálásához a legalkalmasabb az országos (állami) szint, ami jelen esetben Magyarországnak felel meg (7. fejezet). A lokális szint az állam által legitimált helyi normatív szabályalkotás lehetőségeinek vizsgálata, illetve a globális jelenségek helyről helyre változó hatásainak kutatása miatt egyaránt fontos, így települési és az alatti szintű vizsgálatok és megállapítások is helyet kapnak a munkában.

A kutatások alapvető módszere a szakirodalom elemzésén valamint az empirikus tapasztalatok értékelésén keresztül a formállogika szabályainak segítségével új megállapítások levonása, ami elősegítheti a terület- és településfejlesztés és a területi folyamatokat befolyásolni kívánó jogalkotás átalakítását. Az interdiszciplináris vizsgálódásokra jellemző módon a könyv szakirodalmi bázisa szerteágazó. Mivel a téma jelentős külföldi, illetve tudománytörténeti vonatkozású szakirodalom átnézését igényelte, ennek érdekében csaknem fél éven keresztül a kanadai Vancouverben végeztem kutatásokat a Simon Fraser Egyetem Földrajzi Tanszékén, ahol megismerhettem a *legal geography* szemléletmódját is. A Magyarországot érintő fejezetek a normatív szabályozó rendszerek és a térfolyamatok közötti összefüggések bemutatására esettanulmányokat is tartalmaznak. Ezekben a leíró elemzések mellett célszerűnek bizonyult kvantitatív és kartográfiai módszereket is igénybe venni, illetve a térfolyamatok normatív szabályozásának történeti elemzése során a forrásanyagok első kézből történő megismerésének szándéka miatt bizonyos levéltári források tanulmányozására is sor került. Napjaink viszonyainak jobb megértése érdekében gazdasági szereplőkkel készített interjúk egészítették ki a vizsgálatokat. A szakirodalom alapján elmondható, hogy hazánk területi folyamatai jól feltártak, ezért az erre irányuló alapkutatások csak ott egészültek ki újakkal, ahol a térbeliség a normatív szféra összefüggéseinek magyarázatához ez feltétlenül szükségesnek tűnt.

## 2. A fogalomrendszer elemzése

A könyv fogalmi rendszere és nyelvezete kissé eltér a hazai földrajzi, vagy területfejlesztéshez kapcsolódó munkáktól, ugyanis több, a jogtudományban szereplő fogalmat kellett adaptálni. A témában tartott előadások és beszélgetések alapján az általános tapasztalat az volt, hogy vannak olyan alapdefiníciók, amelyeket tisztázni szükséges még az eredmények ismertetése előtt. Nem egy értekezés tartalmaz fogalomelemzést vagy fogalommagyarázatot, könnyebbé téve a későbbi fejezetek megértését. Jelen munka is ezt a stratégiát igyekszik követni, de nem enciklopédiaszerű formában, hanem inkább a szakirodalmi bázison nyugvó fogalomelemzés segítségével.<sup>2</sup>

### 2.1. Norma, szabály, szabályozás

Az egyik legfontosabb fogalomkör a *normatív szabályokhoz és szabályozás*-hoz kapcsolódik. A normákat a társadalmi-gazdasági tér elemeinek tekintjük, amit a későbbiekben igazolunk is. Ezek a rendkívül összetett fogalmak két olyan részből tevődnek össze (normatív jelleg, szabályozás), amit célszerű külön-külön is értelmeznünk. A *normatív jelleg* alapja a társadalmi norma. Ez nem más, mint valamely előírás (preskripció), ami azt mondja meg, hogy a norma címzettje mit tegyen, mit ne tegyen és/vagy mit tűrjön el.<sup>3</sup> A norma gyakorlatilag azonos a szabállyal, a társadalmi norma az „akart rend és szabályosság szabálya”, jelentése logikailag az, hogy a jövőben miként rendeződjön a materiális és a társadalmi szféra (Tamás A. 2001, 2005). Ehhez rendszerint valamiféle (negatív vagy pozitív) következmény tartozik, amivel a cselekvőnek számolnia kell. Ezért mondhatjuk, hogy a norma magatartásszabály, fő funkciója a bizonytalanság lebontása és a biztonság megteremtése, a társadalmi rendhez és egyensúlyhoz való hozzájárulás (Szabó M. 2002; Szilágyi P. 2000; Visegrády A. 2003). A normák világa a „legyen” („Sollen”) világa, szemben a tények („Sein”) világával (Győrfy T. 2006). A „Sein” és a „Sollen” elkülönítése

<sup>2</sup> Vannak olyan fogalmak, amelyek ismerete az egész munka olvasása során szükséges, ezeket jelen fejezet fejti ki részletesen (pl. szabályozás, normativitás, normatív pluralizmus; állam és kormányzás; térfolyamat stb.). Emellett vannak olyan definíciós kérdések, amelyek inkább csak egy adott részhez tartoznak szorosabban, illetve a jelentésük körüli elméleti viták ismertetése az adott fejezet témáját tekintve fontos (pl. a jog nemzetköziesedése, transznacionális normák, metareguláció, normatív hálózat stb.). Ez utóbbi fogalmak elemzése a vonatkozó fejezetekben található.

<sup>3</sup> A normák fogalmával és tartalmával számos diszciplína foglalkozik (pl. kriminológia, döntésméлет, gazdasági tudományok, etika, játékelmélet, jog, szervezetelmélet, pedagógia, filozófia, politikatudomány, pszichológia, szociolingvisztika, szociológia, teológia stb.), de az egyes tudományágak normafelfogása között számos eltérés van (Therborn, G. 2002).

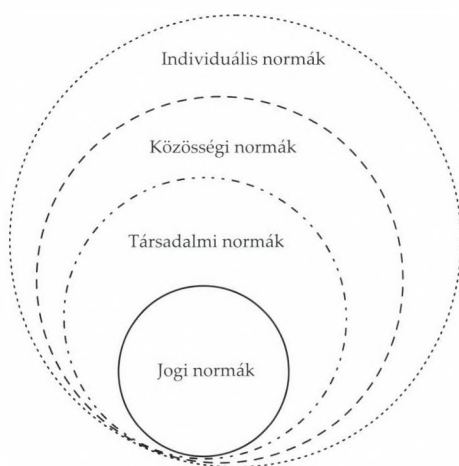


korábban komoly jelentéssel bírt a normatív tudományok (pl. jog, etika) és a nem normatív tudományok (pl. geográfia) megkülönböztetésekor.

A „*Sollen*” világába tartozik pl. az a normatív kijelentés, hogy „Tilos lopni”, vagy az a jogszabály, hogy „Aki mászt megöl, az büntetett követ el, és öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”, illetve az a kijelentés is, hogy „Magyarországon csökkenteni kell a területi különbségeket”. Az ilyen típusú normatív kijelentésekkel foglalkozik pl. a jogtudomány. Ezzel szemben a „*Sein*” világába tartozik pl. az a leíró kijelentés, hogy „Budapesten 2009-ben senki nem követett el lopást”, vagy az a mondat, miszerint „Magyarországon folyamatosan csökkennek a területi különbségek”. Ez utóbbi, ténytartalmú kijelentések analizálásával a ténytudományok (pl. a természettudományok) foglalkoznak.

A norma meghatározhatja egyes fogalmak tartalmát (pl. mi a méter, azaz mit kell méternek tekintenünk), másrészt kifejezheti egy adott társadalom értékrendjét (mi normális, mi nem az), végül – mint magatartási szabály – megmondhatja, hogy mit kell vagy kellene tennünk egy adott helyzetben. Ebből a szempontból egy adott közösség viselkedési szokásai – a mögöttes kényszer miatt – éppúgy normák, mint a törvények. A cselekvéselmélet szerint háromféle oka lehet az emberi cselekvésnek: teleologikus, emocionális vagy normatív. A szakirodalom egy része szerint nem minden normatudatos (normakövető) magatartás normatív cselekvés, ez utóbbi ugyanis a norma követése miatt zajlik (pl. Therborn, G. 2002). Ezzel némileg vitába szállva azonban azt állítjuk, hogy cselekvéseink motivációja és jellege a legtöbb esetben visszavezethető egy adott normára, az emberi tevékenység általában valamilyen szabálynak alávetve, illetve azok mentén zajlik (Boros L. 1998). Ilyen értelemben a teleologikus és emocionális cselekvések is tartalmaznak normatív elemet.

A normák érvényességük alapján normatív osztályokba sorolhatók. Tamás András (2001) csoportosítása alapján egyéni (individuális), közösségi



és társadalmi normákról beszélhetünk. A társadalmi normák egy részének érvényességét az állam garantálja. A társadalmi normáknak több típusa lehet (pl. konstitutív, regulatív, disztributív) amelyek rendszerén alapul az adott társadalom normatív rendje. Elmondható, hogy nem minden társadalmi norma jogszabály, de minden jogszabály normatív, illetve a jogszabályok köre a többi normatív szabállyal szemben jól körülhatárolható (1. ábra). Társadalmi

1. ábra. Normaosztályok. Forrás: Tamás A. (2001) alapján saját szerkesztés

norma lehet a szokás és az erkölcs is, az individuális, közösségi és szervezeti normaosztályokat pedig nagyrészt az erkölcs és a szokás szabályai alkotják. Az egyik legfontosabb társadalmi norma a jogi norma (Tamás A. 2005; Visegrády A. 2003). A jog tehát nem egyenlő a normával, de a jog és a normák között szoros kapcsolat van (Habermas, J. 1998; Tadros, V. 1998; Therborn, G. 2002; Twining, W. 2000; Walby, K. 2007). A jogi norma mint általános magatartási szabály azt határozza meg, hogy a jogalkotó szerint mi az a magatartás, amit esetileg vagy rendszeresen ki kell fejtteni.

A jogszabálysértés csak a jogi normarendszer sérelmét jelenti, rendszerint más normarendszerek követése miatt. A jogi norma megszegése visszavezethető egyrészt más, az adott társadalom egészében elfogadottól eltérő, de bizonyos közösségekben mégis alkalmazott normák követésére (pl. a bűnszervezetek, az utcai „gengék”, esetenként a politikai lobbik, vagy a transznacionális gazdasági szereplők által használt szabályok), másrészt az adott normával ellentétes célok megvalósítására (ez nem csak büntény, hanem innováció is lehet; pl. élő szervezetekkel való kísérletezés), harmadrészt nem tudatos (emocionális) cselekvésre.

A pozitivista jogi gondolkodás szerint a jogi normák olyan szabályok, amelyek hierarchiát alkotnak, érvényességük az államtól eredeztethető. Tény, hogy a jog mögött jogalkotói kényszer áll, míg a többi normát a társadalom és a gazdaság más szereplői hozzák létre (Sikkink, K. 2002). A jog és a többi normatív szabály térbeli hatásainak kutatásakor azonban nem elég pusztán az érvényességet vizsgálni, a normák szociológiai értelmezésére, a normák érvényesülésére is nagy figyelmet kell fordítanunk. A szociológiai értelmezés az érvényesülést kutatja, nem tárgya a szabály érvényességének vizsgálata (Tamás A. 2005).

A normák hatásvizsgálata iránti növekvő igény miatt a normatív értelmezés helyett egyre inkább teret nyer a jog szociológiai megközelítése (Kovácsy Zs.–Orbán K. 2005). A normatív folyamat valóságos, társadalmi (és térbeli) megjelenésének, tényszerűségének vizsgálatával a szociológiai jogelméletek foglalkoznak (Varga Cs. 2003), ezek a jog és a földrajz határmezsgyéjének kutatásakor is nagy szerepet játszanak.

A normativitás fogalmából következik tehát, hogy a társadalmi norma, így pl. a jog az érvényesülés során nagy hatással van a társadalom, a gazdaság stb. térbeli konfigurációjára is, így a jogi normák a társadalmi-gazdasági térszerkezetet – megfelelő feltételek esetén – az állam által elképzelt módon képesek alakítani. Ugyanakkor mint láttuk, a normativitásnak több osztálya van, ez a gyökere a normatív pluralizmus elméletének. Mivel bármelyik normaosztályba tartozó szabálynak lehet társadalmi és/vagy területi vonatkozása, a normatív szabályozás és a földrajz kapcsolatánál nem elegendő kizárólag a jogszabályokkal foglalkoznunk. Ráadásul, mint látni fogjuk, a globalizáció következtében a társadalmi normák között megszűnt a jog elsődlegessége és



kizárólagos állami eredete, ami jelentős átalakulást eredményezett a területi folyamatok és az állam kapcsolatában.<sup>4</sup>

A könyvben a normatív szabályozás fogalma nemcsak a jogi, hanem az egyéb normaosztályokba tartozó szabályozásra is vonatkozik. Ahol jogi normativitásról van szó, azt külön kiemeljük. Itt jegyezzük meg, hogy az ismétlődő magatartásokat rendező jogágak (pl. büntetőjog, polgári jog) szabályainak jellege eltér azoktól a normáktól, amelyek segítségével az állam az eszközeiről rendelkezik (pl. területfejlesztési szabályok). Ezeket a szabályokat a normatív mozzanat (a jövő, a „legyen” rendezése, szabályozása) köti össze.

A **szabályozás** társadalmilag szervezett szabályalkotást feltételez. Ennek eredménye a szabály, ahol a következmény konkrét, legjellemzőbb valamilyen hátrány vagy előny kilátásba helyezése. A szabályoknak több fajtájuk van, pl. családi szabályok, étkezési szabályok, udvariassági szabályok, jogszabályok; gyakorlatilag egész életünk szabályok „erdejében” zajlik, azok által meghatározott. A szabályozás több kutató szerint (pl. Braithwaite, J. 2000; Clarke, M. 2000; Slapper, G. 2000; Tweedale, G. 2000; összefoglalja: Tombs, S. 2002) elsősorban azért létezik, mert ennek hiányában a társadalom működése nem lenne biztosított. A **normatív szabályozás** tudatos és kikényszeríthető szabályalkotást jelent. Ennek egyik típusa a jogi szabályozás, de vannak más normatív szabályrendszerek is, mint pl. a nemzetközi gazdasági szereplők közötti transznacionális normaösszesség (a *lex mercatoria*), de a családi, magánszervezeti szabályok (pl. különféle házirendek, viselkedési, szervezeti és működési szabályzatok) is ide tartoznak.

A **jogi szabályozás** a jogalkotó – valamely állami vagy ettől eredő jogalkotási hatalommal bíró egyéb szerv – által a társadalom életviszonyainak szabályozására folytatott tevékenységek összefoglaló neve, amelynek eredményeként jogi normák jönnek létre (Lange, B. 2003). A jogi szabályozás eredménye a jogszabály, amelyet annak megalkotására feljogosított szervek szabályos eljárásban elfogadtak és kihirdettek és ami a jogalkotói szabálymondatot egyetlen hiteles alakban rögzíti (Tamás A. 2005). A jogi szabályozás kiterjed az állami és a magánszférára egyaránt, a pozitivisták felfogás szerint autonómia csak ott lehetséges, ahol a jogi szféra normatív úton ezt lehetővé teszi. A jogi szabályozásnak egyik fő funkciója, hogy védelmet nyújt a társadalom tagjainak az igazságtalansággal szemben, legalábbis szabályozott körülmények között kevesebb embernek kell igazságtalanságot elszenvednie, mint ellenkező esetben (Tombs, S. 2002). Ez a gondolat jelenik meg a terület-

<sup>4</sup>Hans Kelsen, a neves jogtudós szerint „szociológiai nézőpontból teljesen közömbös, vajon a joghoz, a szokáshoz vagy az erkölchöz tartoznak-e azok a normák, amelyek hatásukban a társadalmi magatartást meghatározzák. Tisztán szociológiai értelemben semmi lényeges különbség nem mutatható ki e normák, pontosabban az e normák tartalmát képező pszichikai tényállások között.” Idézi: Varga Cs. 2003.

fejlesztés terén is, ahol a jogi szabályozás fontos feladata például a területi fejlettségi különbségekből származó hátrányok kezelése.

A jogi szabályozás eredményeként létrejött *jogi normák* a társadalmi normákhoz tartoznak, ezáltal állami vagy helyi szinten általános hatást fejtenek ki. A jogi norma állami kényszerrel biztosított magatartásszabály (Balásházy M. 1999). A jogszabály és a jogi norma jelentése a szakirodalom szerint némileg különböző (pl. Balásházy M. 1999; Tamás A. 2005), de jelen munkán belül szinonimaként használjuk a két fogalmat, amennyiben jogi normán, illetve jogszabályon érvényes és hatályos, a jog által megismerhető, állam által legitimált magatartásszabályról van szó. A jogi normák legnagyobb része bizonyosság, a jogalanyok tétől függetlenül rutinszerűen végrehajtják, mivel a jogi norma teljes, értelmezhető és követhető magatartásszabályt alkot (Szilágyi P. 2000). Ugyanakkor vannak vitás esetek, amikor a jogalkalmazás adja meg egy adott norma értelmét vagy alkalmazhatóságát. Ebben az esetben az egységes jogrendszer területileg megbomlik, eltérő jogalkalmazás alakulhat ki (Johnston, R.J. 1990). Erre lehet példa a magyar büntetőjogban az éjjeli elkövetés értelmezése, a gyakorlat szerint ugyanis a városokban általában 23 óra, vidéken 22 óra utáni cselekmény számít éjjel történnnek.

## 2.2. Állam, állami szabályozás, normatív pluralizmus

A kutatások egyik leglényegesebb kérdése az, hogy az állam által alkotott szabályok milyen mértékben képesek befolyásolni a területi folyamatokat a többi normarendszer térbeli hatásai mellett. Az általánosan elfogadott *államfogalom* a népesség, a terület és a főhatalom trichotómiáján (az ún. konstitutív elemeken) alapszik, ezen kívül a társadalom általi legitimáció nélkülözhetetlen a fennmaradásához (Martinelli, A. 2003). Mindezek mellett az államnak megfelelő szuverenitással kell rendelkeznie. A szuverenitás „elégéses” mértékének fokmérője a nemzetközi jogban általában a más államok általi formális elismerés (Quoc Dinh, N. *et al.* 2001). Az állam nem esik egybe az ország fogalmával, az előbbinek területiségét a főhatalom rendszere (jellemzően a központi jogszabályok területi hatálya) jelöli ki, míg az ország definíciójában a hatalom nem játszik fontos szerepet, de abban emocionális kötődések is megjelennek. Jelen munkában a főhatalom rendszere által meghatározott területi kiterjedésű állammal foglalkozunk.

A (nemzet)államok közössége a 17. századi vesztfáliai békétől kezdődően alakult ki, amely rendszer szerint az államok szuverének és nem avatkoznak be egymás ügyeibe. A modern állam legfontosabb jegyei közé tartozik az erőszak, a jogalkotás és a központi források monopóliuma (Bislev, S. 2004; Tilly, C. 1992). A szuverenitás együtt járt a jogalkotási monopólium megszerzésével, ami felváltotta a középkori jogi széttagoltságot (jogi pluralizmust) (Anderson, J. 1996; Axtmann, R. 1996, 2004). A mai állam a jogi szabályozás



kizárólagos felhatalmazottjaként működik, szervei a jogalkotás egyedüli letéteményeseinek tartják magukat, a jogszabályok érvényessége az államtól ered. Ezen a ponton meg kell különböztetnünk az államot a kormánytól. A jogi szabályozás forrása még a *good government* modell szerint sem kizárólagosan a kormány, bár a jogi normák nagy része tőle származik (G. Fodor G.–Stumpf I. 2007).

Az állam fogalmáról meg kell állapítanunk, hogy az lényegében absztrakció, elsősorban az állam szervein, az általuk alkotott jogon és a társadalmi renden keresztül definiálható. Az állam a gazdaság és a társadalom jogilag szabályozott rendjeként is értelmezhető (Tamás A. 2001). Az állam sokrétű fogalom, annak kutatásában – elsősorban a területiség mint konstitutív elem miatt – komoly szerepet kell vállalnia a földrajznak: a szuverenitásnak és az állam által legitimált jogalkotásnak ugyanis komoly területi korlátai, illetve területi hatásai vannak (Johnston, R.J. 1990). Az állam saját területi kiterjedését és társadalmát jogszabályai személyi és területi hatályával definiálja, ami meghatározza a gazdasági-társadalmi berendezkedést. Az állami szervek (pl. kormány, országgyűlés) normatív szabályalkotását **központi** (országos, vagy állami szintű) **szabályozásnak**, míg a helyi, önkormányzati szervezetek normatív szabályalkotását **helyi szabályozásnak** nevezzük. Végső soron azonban mindkettő az állami legitimációra vezethető vissza, ezért tág értelemben véve mindkét típus állami jogszabály-alkotásnak tekinthető. Egy állam a gazdasági és társadalmi térfolyamatok befolyásolását saját szabályozó eszközeivel, a jogszabályokkal kíséri meg, de bizonyos értelemben a végrehajtás és az igazságszolgáltatás aktusai is egyedi normatív szabályozásnak számítanak, aminek esetenként magánál a jogszabálynál is komolyabb jelentősége lehet.

A szakirodalom tekintélyes része az állami jogi szabályozást elsősorban a gazdasági aktivitás szabályozásának tekinti és ezért az állam és a gazdaság kapcsolatára fókuszál (Black, J. 2002; Picciotto, S. 2002). Az utóbbi két-három évtizedben azonban az állam és a piac közti merev határok eltűntek, új szabályalkotók (pl. transznacionális nagyvállalatok, nemzetközi ügyvédi irodák és jogi tanácsadó szervezetek) jelentek meg, amelyek maguk is koherens normarendszert hoztak létre. Ezzel párhuzamosan az állami jogi szabályozás szerepe csökkent, hatósugara zsugorodott, de teljesen nem tűnt el (Lange, B. 2003). A jogszociológusok, jogantropológusok egyetértenek abban, hogy a társadalmi viszonyok egyes területei kívül esnek a jogi szabályozáson; ezek az ún. „félautonóm társadalmi mezők” (Moore, S.F. 1978). Mint már említettük, a jog mellett koherens normatív szabályozási rendszerek léteznek, ennek egy része már régóta ismert. Ilyen pl. a gyarmatokon továbbélő törzsi szokásjog (Griffiths, J. 1986; Pospisil, L. 1971), a maffia és az állam szabályrendszereinek kölcsönös függetlensége (Santos, B.d.S. 1992), vagy akár a család, illetve az üzleti élet „íratlan” szabályai, a különféle házirendek stb. (Twining, W. 2000). Ebből adódik, hogy az államon kívül működnek más generális – társadalmi léptékben kötelező – szabályforrások is, ami szükségszerűen következik a

társadalmi kapcsolatok sokrétűségéből. Ez a *normatív pluralizmusnak* nevezett jelenség napjaink területi folyamatainak alakításában meghatározóvá vált. A joggal párhuzamosan más normarendszerek is léteznek, amelyek bizonyos körülmények között (pl. a központi hatalom gyengülése, határon átvélő, nemzetközi jellegű gazdasági-társadalmi kapcsolatok szélesedése, civil szféra erősödése stb.) az állami jog helyébe léphetnek. Amikor a jogon kívüli normarendszerek némelyike állami eredetű normákat felváltva vagy azt pótolva szabályoz olyan kérdéseket, ami eredetileg állami szabályozást igényelt és ezt a társadalmi szereplők jogként ismerik el, *jogi pluralizmusról* (*legal pluralism*) beszélünk (lásd pl. Berman, P.S. 2007; Griffiths, J. 1986; Sally, M. 1988; Santos, B.d.S. 1992).<sup>5</sup>

### 2.3. Térfolyamat, térszerkezet, területi szabályozás

A *térfolyamat* elvont térelméleti fogalom, szemben a területi folyamat földrajzi konkrétságával.<sup>6</sup> A térfolyamat absztrakt definíciója többfajta jelentésárnyalattal bír. Beszélhetünk pl. az adott térben lejátszódó, illetve egyes tereket összekapcsoló folyamatokról. Más értelmezésben a térfolyamat dinamikus fogalmak (pl. mozgás, áramlás, terjedés) megnevezése, tágabb értelemben a térbeli változások, arányeltolódások összefoglaló neve, mégha nem is jár tényleges mozgással, áramlással (Nemes Nagy J. 1998, 2005). A térbeli mozgástól a térfolyamatot „némileg megkülönbözteti az, hogy ez utóbbi nem egy egyszeri mozgás, hanem cselekvések és hatások, valamint a környezet megváltoztatásának láncolatát összekapcsolódó egysége” (Nemes Nagy J. 2005: p. 280). Így a térfolyamatokat ok-okozati összefüggések generálják, gyakran tényleges mozgás nélkül, míg a térbeli mozgások nem mindig generálnak térfolyamatokat.

A *területi folyamat* lehatárolt földrajzi területi egységhez köthető térfolyamat.<sup>7</sup> Beszélhetünk konvergens és divergens területi folyamatokról egyaránt. Míg a tér általános értelmű fogalom, addig a terület konkrét földrajzi térségekre vonatkozik (Nemes Nagy J. 1998; Szabó P. 2005). A területi folyamatokra Enyedi György alkotott tömör és lényegretörő definíciót: „Területi folyamat alatt olyan – hosszabb vagy rövidebb ideig érvényesülő – tartós gaz-

<sup>5</sup> A jogi pluralizmust bővebben a 6. fejezet tárgyalja.

<sup>6</sup> „Tér” megnevezés alatt nem feltétlenül fizikai-földrajzi jelenséget értünk (lásd bővebben: Nemes Nagy J. 1998). A következőkben a térről való fejtegetések általában a tágan vett térfogalomhoz kötődnek, de ahol kimondottan a földrajzi (elsősorban társadalom- és gazdaságföldrajzi) térről van szó, azt külön kiemeljük.

<sup>7</sup> Pl. az urbanizáció kifejezés kétségtől térfolyamat, ugyanakkor Magyarország urbanizációja területi folyamatot takar.



dasági, társadalmi, kulturális, demográfiai jelenségsorozatot értünk, amelynek térspecifikus, területi lenyomata van” (Enyedi Gy. 2004: p. 935).

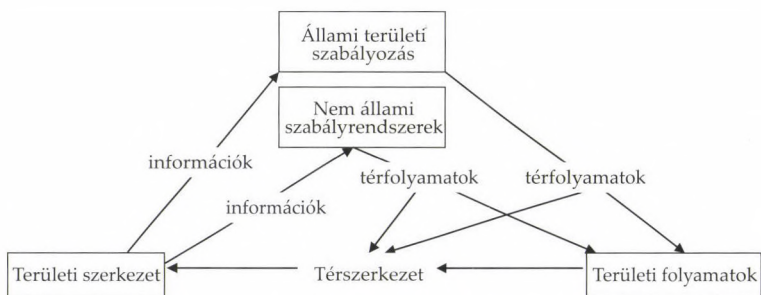
A következőkben a térfolyamat kifejezést jellemzően elvont törvényszerűségekre használjuk (pl. globális világ térfolyamatai = a transznacionális mozgások hatására megjelenő térfolyamatok), míg a területi folyamat valamely fogalom konkrét földrajzi hatásait („eredményét”) jelenti (pl. a globális gazdaság területi folyamatai = a globális gazdaság hatására kibontakozó térfolyamatok konkrét földrajzi lenyomata a világ bármely részén). Egy térség (pl. Magyarország) területi szerkezetének változásai mögött az adott térség társadalmi, gazdasági, természeti viszonyainak – normáinak – megfelelő térfolyamatok állnak. Ezért pl. Magyarország területi folyamatai hazánk térfolyamatainak következményeiként foghatók fel. A térfolyamatok területi folyamatokat hoznak létre, amelyek a térszerkezeti hatásokkal együtt alakítják a területi szerkezetet. Szükséges megjegyeznünk, hogy a könyv a társadalmi-gazdasági térfolyamatokra fókuszál.

A **térszerkezet** összetett térfogalom, sokféle értelmezése ismert (Szabó P. 2008). Nemes Nagy József (1998: p. 282) megfogalmazása szerint „a térbeli objektumok és a közöttük lévő kapcsolatok, viszonyok alkotta, működőképes konfigurációként, illetve nagyobb téregységeknek lehatárolt térrészekre bontásával, s általában egy-egy kiemelt jellemző szerinti értékelésével, térképezésével feltáruuló („regionális”) egyenlőtlenségi és rendezettségi sajátosságok összességeként értelmezhető összetett térkategória.” A térszerkezet különböző térfolyamatok hatására jön létre. Ennek földrajzi megjelenése (kevésbé pontosan: „eredménye”) a **területi szerkezet**, ami gyakran kerül az állam területi politikájának célkeresztjébe azért, hogy területi szabályozás révén kiváltott térfolyamatok segítségével megváltoztassa azt. Az állami szabályozás és a nem állami szabályrendszerek a területi folyamatokról és a területi szerkezetről kapott információk alapján reagálnak és módosítják mind a saját térfolyamataikat, mind a területi folyamatokat.

A területfejlesztés alapját jelentő **területi szabályozás** nem más, mint célzatosan egy adott terület (pl. ország, régió, kistérség, település) térfolyamatainak koordinálását, (át)alakítását célzó, jogi jellegű normatív szabályozás. A hagyományos felfogás szerint az állam területi szabályozása a különböző térfolyamatok hatására kialakuló területi különbségek csökkentése a területi konvergencia irányába ható folyamatok indukálása révén. A területi szabályozás a szabályalkotó által elképzelt térszerkezet kialakításának legfontosabb eszköze és – a többi normatív szabály mellett – képes befolyásolni a területi folyamatokat, mert a szabály végső soron maga is térelem, a (nem csak fizikai) tér része, a relatív tér meghatározója (2. ábra).<sup>8</sup> Megjegyezzük, hogy a települések térfolyamatait befolyásolni kívánó szabályozás (pl. a településfejlesztés szabályai) is területi szabályozásnak tekinthető, mert a „terület” települések – végső soron *helyek* – mozaikjából épül fel (Loydl T. 2008).

<sup>8</sup> Faragó László opponensi véleménye támaszkodó gondolat.





2. ábra. A térbeliség, a területiség és a normativitás kapcsolata. Forrás: saját szerkesztés

Annak ellenére, hogy a területi szabályozás a területfejlesztés legfontosabb alappillére, nagyon kevesen vállalkoztak arra, hogy részletesebben foglalkozzanak ezen kifejezés értelmezésével. Jelen munka témájából adódóan elkerülhetetlen a területi szabályozás definiálása. Bartke István (1981: p. 132) még a rendszerváltozás előtti tervgazdálkodás idejéből származó, de több elemében modern gondolkodást tükröző definíciója szerint területi szabályozásnak „azt a társadalmilag szervezett tevékenységet nevezzük, amelynek célja, hogy felkeltse, erősítse a területfejlesztés végrehajtásában részt vevő egyének, csoportok, rétegek érdekeltségét, illetve mozgósítsa azokat a területfejlesztés – döntően a népgazdasági tervekben megfogalmazott – feladatainak megvalósítására. A termelőerők térbeli elhelyezkedése olyan folyamat, amire a társadalom teljes intézményi rendszere, a jog és az anyagi ösztönzés minden formájában széleskörűen hat. Ezek közül kiemeljük és a területfejlesztés szűkebb értelemben vett szabályozóinak tekintjük – azokat az elemeket, amelyeket kizárólagosan és közvetlenül a területfejlesztési célok elérésének segítésére hoztak létre.” Bartke definíciója rámutat arra, hogy nemcsak célzottan a területi folyamatokat irányítani kívánó szabályok, hanem más szabályrendszerek is hatással vannak a társadalmi és a gazdasági térfolyamatokra. Mint látni fogjuk, ez a megközelítés köszön majd vissza a *legal geography* képviselőinek munkáiban.

A területi szabályozás normatív, azon belül is jogi fogalom. Számos, területfejlesztéssel foglalkozó munka (pl. Bartke I. 1994, 1995; Gordos T. 2008; Illés I. 2008 stb.) különbséget tesz az állam területfejlesztési politikájának gazdasági és jogi eszközei között. Ugyanakkor elmondható, hogy egy jogállamban a gazdasági szabályozók is jogi eredetűek, jogszabályokból erednek. A területi szabályozás nem más, mint a térfolyamatokra ható jogi szabályozás, illetve a teret alakító szabályrendszerek egyik formája. A normatív és a jogi pluralizmus elvéből következően a térfolyamatokra nemcsak az állami területi szabályozás, hanem más normarendszerek is befolyással bírnak. Ez utóbbiak

esetében szintén lehetséges területi célzatosság, de ettől függetlenül is, az irányított állami területfejlesztés szabályaival versengve annak hatásait könnyen semlegesíthetik.

### **3. A szabályozás és a térbeliség együttes vizsgálatának fejlődése**

A szabályozás és a területiség kölcsönhatását vizsgáló, meglehetősen szerteágazó kutatási terület új diszciplínának mondható, alig több mint 80 éves múltra tekinthet vissza. Mindezek ellenére a filozófia, a jog- és államtudományok, valamint a földrajztudomány fejlődése során az ókortól kezdve számos olyan munka született, amely a normatív szféra és az államterület kölcsönhatásait is tárgyalta. A közvetlen előzményeket – tekintettel a kutatások tértudományi jellegére is – elsősorban a geográfiában és az államelmélet területén kell keresnünk, mivel a jogtudomány – zártsága miatt – a 20. század végéig kevés figyelmet fordított a normák területi folyamatokra gyakorolt hatásainak vizsgálatára.

#### **3.1. Államelméleti, államföldrajzi előzmények**

A normatív szabályok, ezen belül elsődlegesen a jog és a területiség együttes kezelésének nyomai már az ókori, államelmélettel is foglalkozó görög és római filozófusok munkáiban fellelhetők. Platón, de különösen Arisztotelész a városállam területére értelmezhető politikai és normatív struktúrákat írtak le a városállamok államformáinak elemzésekor (Bayer J. 2001; Hajdú Z. 2001; Hörcher F.–Péteri Z.–Takács P. 1997). A római Cicero elsősorban a jogban kereste és találta meg az állam és a kormányzat igazi legitimációját azzal, hogy az állam alkotta jognak minden esetben meg kell felelnie a természeti törvényeknek, tehát más normatív rendszernek is (Hörcher F.–Péteri Z.–Takács P. 1997).

Az állammal és a normákkal foglalkozó filozófia mellett a későbbi államföldrajz előzményei is megjelentek a földrajztudomány kialakulásának kezdetekor. A geográfia egyik alapító atyjának tartott Sztrabón már érintette az állam földrajzi jelentőségét és a törvényeknek az államon belüli folyamatokra gyakorolt hatását. Sztrabón szerint a geográfiának az állambölcselettel együtt az állam vezetőinek (így elsősorban a törvényalkotóknak) a gyakorlati szükségleteit kell szolgálnia (Sztrabón 1977). Ez a megközelítés arra utal, hogy Sztrabón az államhatalom területi céljainak meghatározására elsősorban a geográfiát tartotta alkalmasnak, mintegy megalapozva ezzel a fennálló hatalom érdekeit szolgáló és a területi célok elméleti rögzítését elősegítő földrajztudományt (Hajdú Z. 2001; Izsák É. 2002).



Míg a görög tudósok elsősorban filozofikus-elméleti munkákat alkottak, addig a Római Birodalomban – az állam hatalmas kiterjedése és népességszáma következtében – a területi szabályozás gyakorlati kérdései is egyre inkább előtérbe kerültek, bár a római jog mindvégig elsősorban magánjog maradt. Az ókori Róma közjogi jellegű szabályozásában már megjelentek a fejlett közigazgatás eszközeinek egyes elemei, amelyet alkalmazni lehetett területi folyamatok befolyásolására is (Ausbüttel, F.M. 1998; Zlinszky J. 1994). A mai modern európai magánjogi gondolkodás alapjainak tekinthető római jog is tisztában volt a területi hatály elvével, de mivel ekkor a társadalmi és a gazdasági státus hordozója elsősorban az egyén volt, a jogosultságok és kötelezettségek erősen kötődtek a természetes személyekhez. Elmondható, hogy az ókorban és az ókori minták továbbélésével a középkorban az emberek különböző személyi státusa és a jogok, illetve a kötelezettségek személyi hatálya miatt a fejlettség csak fenntartásokkal köthető területhez, mert az elsősorban az egyénhez kapcsolódott. A közjog jelentősége alárendelt maradt, a mai értelemben vett állam és az általa alkotott érvényes jog nem alkotott fejlett rendszert, a szabályozás inkább keretjellegű volt és a mainál kevesebb területet érintett.

A felvilágosodás során több klasszikus szerző foglalkozott az állam és a jog földrajzi mibenlétével. Montesquieu erősen determinista módon írt a jog és a földrajz kölcsönhatásáról, majd erre alapozva Pascal megállapította, hogy a földrajzi szélesség változásával átalakulnak a jogrendszerek, változik a jogtudomány is (Blomley, N. 2009b; Grossfeld, B. 1984). Ezek a munkák elsősorban az államok természetföldrajzi beágyazottságát hangsúlyozták, kevés támpontot adtak a normatív rendszerek működése és a társadalmi-gazdasági térfolyamatok közti kapcsolatok megértéséhez (Hajdú Z. 2001).

A földrajzi tér és az állam működéséhez kapcsolt normativitás összefüggéseinek mélyreható vizsgálata már fejlettebb földrajztudomány meglétét feltételezte. A 19. század végén, a földrajzi gondolkodás gyors fejlődésének hatására lehetőség nyílt arra, hogy a kérdéskör kutatásának súlypontja a filozófia és a jogtudomány területéről egyre inkább a geográfia vizsgálódási körébe kerüljön. Kialakult az emberföldrajz tudománya, amelyben a normatív szabályok területi folyamatokra gyakorolt hatásainak vizsgálata is helyet kapott. Karl Ritter munkásságának eredményeként a korábbi leíró jellegű geográfia egyre inkább az ok-okozati összefüggésekre fókuszált. Ritter még a földrajzi determinizmus híve volt, de foglalkozott a politikai térszervezés, a társadalom és a természeti környezet kölcsönhatásaival is (Hajdú Z. 2001). A politikai földrajz megeremtője, Friedrich Ratzel a kutatásának középpontjába emelte az államterületet. A két nagy német geográfus tevékenysége áttörést jelentett a földrajzi alapokon nyugvó államelmélet irányába, ami a 20. század első felétől a földrajz és a jogtudomány közötti összefüggések vizsgálatának a keretét alkotta. Emellett azonban meg kell említeni, hogy mind Ritter, mind Ratzel az abszolút térfogalom talaján álltak, ebből fakadt a műveikben hangsúlyosan jelen levő determinista világnézet (Benedek J. 2002). Sem a politikai földrajz, sem az abból kifejlődött közigazgatási földrajz nem jutott el addig, hogy igazi interdiszciplináris tudományággá nője ki magát, pontosabban szól-

va, hogy ne csak a jogtudomány egy szegmensével (pl. a közigazgatási jog), hanem voltaképpen az egész normatív szférával mint egy rendkívül fontos térszervező faktorral foglalkozzék, s ezzel komplex válaszokat keressen a gazdasági-társadalmi térszerkezet változásaira.

### 3.2. A jogrendszerek földrajzi eltéréseinek vizsgálata

A 20. század elején az Egyesült Államokban és Németországban a tudomány szinte egyidőben kezdte el a jogrendszer és az állami berendezkedés területi eltéréseinek kutatását, az okok vizsgálatát. Ennek virágkora az 1920-as évekre esett, amit joggal nevezhetünk a jog regionális földrajzi szempontú kutatása időszakának (*regional studies of law*; Blomley, N. 2009b). A témával foglalkozó, elsősorban jogi végzettségű tudósok vizsgálatának középpontjában az egyes államok joga állt, ezek eltéréseit a földrajz segítségével igyekeztek – általában a földrajzi determinizmus talaján állva – megmagyarázni és kartográfiai módszerekkel bemutatni. Ez a korszak az összehasonlító jogtudomány és a jogszociológia kifejlődésének időszaka is, ami megnyitotta az utat a geográfia és a jog közeledése számára (Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a, 1986b). A regionális megközelítés a 20. század második felében az összehasonlító jogtudományban és néhány determinista jellegű földrajzi elemzésben élt tovább. Hangsúlyozandó, hogy ekkor a jogon kívül más normatív szabályrendszerek térbeliségét még nem vizsgálták.

Az Egyesült Államokban a regionális kutatások egyik vezetője, John Wigmore maga is összehasonlító jogász volt. Wigmore felismerte, hogy a földrajzi tényezők megváltoztatják a jogintézményeket és azok alkalmazását. 1918-ban társszerkesztője volt egy olyan kiadványnak, amely a regionális megközelítés első összefoglalásaként értékelhető a jogászok, szociológusok és geográfusok részéről (*Formative Influences of Legal Development*; Kocourek, A.–Wigmore, J.H. 1918). A kötet tanulmányai a természeti tényezők jogra gyakorolt hatását vizsgálják, emellett megállapítják, hogy a jogrendszerek földrajzi változatosságában nagy szerepe van az egyes népcsoportok eltérő rasszjegyeinek, ami a jog antropológiai megközelítése felé is teret nyitott. Ezt követően Wigmore 1928-ban három kötetben mutatta be a világ jogrendszeireinek földrajzi különbségeit, majd 1929-ben egy földrajzi folyóirat számára foglalta össze eredményeit (Wigmore, J.H. 1928, 1929).

A regionális földrajzi-jogi kutatások az amerikaiaknál markánsabban jelentkeztek a német földrajztudományban. A ratzeli életműnek számos követője akadt, közülük talán a legismertebb és legagilisabb a müncheni Karl Haushofer, a *Zeitschrift für Geopolitik* című folyóirat szerkesztője volt. Az ő nevével fémjelzett geopolitikai iskolához több olyan tudós csatlakozott, aki a jog területi különbségeinek vizsgálatával is foglalkozott (Murphy, D.T. 1997).



Közülük pl. Merk (1926) már jogföldrajznak (*Rechtsgeographie*) definiálta kutatásainak tárgyát. Haushofer útmutatásait megszívlevél Manfred Langhans-Ratzeburg 1928-ban (Wigmore háromkötetes munkájával azonos esztendőben) publikálta a *Geojurisprudenz* alapvető téziseit „*A földrajzi jogtudomány fogalma és feladatai*” című folyóiratcikkében (Langhans-Ratzeburg, M. 1928).<sup>9</sup>

Langhans-Ratzeburg, a *Geojurisprudenz* atyja jogi és földrajzi végzettséggel rendelkezett és egyetemi tanárként a nemzetközi alkotmányjog, illetve az államtan jeles képviselője volt. Munkássága összehasonlítható alkotmányjogi kutatásokkal indult, globális jellegű tanulmányt írt a Föld országainak alkotmányairól, de vizsgálta a külföldön élő német kisebbségek, különösen a Volga menti német népcsoport jogi helyzetét is (Langhans-Ratzeburg, M. 1927, 1929).

Langhans-Ratzeburg tudományág-megalapozó munkájában a földrajzi jogtudományt a jog és a földrajz határán levőnek, de mégis a jogtudományhoz tartozónak tekintette, amely földrajzi-kartográfiai módszerekkel szemlélteti vagy magyarázza a jogi kutatási eredményeket (Chiantera-Stutte, P. 2008). Ennek azonban ellentmond az, hogy a földrajzi jogtudomány nem a jogrend(szer) része, nincsen saját normarendszere és mégcsak nem is a jognak a történeti, vagy államelméleti kutatási irányához tartozik – amelyek amúgy is a történelemtudomány, illetve a filozófia felé mutatnak rokonságot –, ezért inkább a földrajzhoz sorolható. Emellett a szerző határozottan megkülönböztette a földrajzi jogtudományt a jogföldrajztól. Röviden felvázolta a *földrajzi magánjog, földrajzi büntetőjog, földrajzi kereskedelmi jog, a földrajzi eljárásjog és a földrajzi jogtörténet* fogalmait. Ugyanakkor szembevető, hogy ezeket a részterületeket (szándéka ellenére) inkább jogföldrajzi szempontból közelítette meg, az egyes jogágak földrajzi szempontú tárgyalása jórészt kimerül a kartografikus ábrázolás lehetőségei felvázolásában.

A *földrajzi alkotmányjog*, illetve a *földrajzi „államjog”*, pontosabban inkább *földrajzi nemzetközi közjog* területeit részletesen tárgyalta a szerző, ebben vélhetőleg szerepe volt annak is, hogy ez a két ág mutatta a legszorosabb kapcsolatot az akkoriban az érdeklődés középpontjában álló politikai földrajzzal. Langhans-Ratzeburg megállapította, hogy az állam nemzetközi közjogi fogalmának három eleméből (terület-népesség-főhatalom) kettőt, az államterületet és az állam népességét a jog mellett elsősorban a földrajz vizsgálja. Ezért a közjogi értelemben vett állam fogalmának kutatásakor nagyban lehet támaszkodni a földrajzi jogtudományra. Ugyanakkor ezen területek kutatásakor is elsősorban csak a kartografikus ábrázolásmódot használta, ami ismét a jogföldrajzzal és nem a földrajzi jogtudománnyal rokonítja az idézett értekezést.

<sup>9</sup> Ugyanebben az évben maga Haushofer is írt a geopolitika és a földrajzi jogtudomány kapcsolatáról egy rövidebb értekezést (Haushofer, K. 1928). Feltételezhető, hogy Haushofer fontos szerepet játszott a *Geojurisprudenz* megszületésében.



Az államok alkotmányok szerinti osztályozása mellett megjelent a gyarmati kérdés, a választási jog földrajza, valamint a nemzetközi szerződések földrajzi-jogi problematikája is. Langhans-Ratzeburg megállapítása szerint a földrajzi alkotmányjog és nemzetközi közjog a geopolitika fő megismerési forrása.

Langhans-Ratzeburg munkája széleskörű visszhangot váltott ki, így pl. több német geográfus egyetemi disszertációjában tárgyalt a földrajzi jogtudományhoz tartozó kérdéseket. A német városok példáján kidolgozták a *földrajzi városjogtörténetet*, módszerében és szemléletében a ratzeburgi irányvonalat követve (Reichard, H. 1930), majd a *Geojurisprudenz* egészéről született átfogó kritika (Kästner, A. 1931). Ez utóbbi szerző véleménye szerint amennyiben létezik *Geojurisprudenz*, akkor ennek analógiájaként a társadalomhoz kapcsolódó földrajzi és jogi kutatásokat „*Ethnojurisprudenznek*” kellene nevezni. Kästner figyelmen kívül hagyta a földrajz szintetizáló mivoltát, azt, hogy a földrajz társadalmi kérdésekkel éppen úgy foglalkozik, mint politikai vagy éppen természetföldrajzi problémákkal.

Langhans-Ratzeburg földrajzi jogtudománya nemcsak a geográfusok, hanem a német államelmélet képviselői között is élénk reakciókat szült. Például Carl Schmitt, a 20. század egyik leghíresebb, bár politikai tevékenységével sokakat megosztó német állambölcseleje is – a *Geojurisprudenz*zel együtt – elutasította azokat a nézeteket, amelyek az államok konstitutív elemeként nem vették figyelembe az állam földrajzi és társadalmi (etnikai) jellemzőit. Ugyanakkor azon az állásponton volt, hogy az állam működése politikai döntéstől függ és az állami hatalom mibenléte nem határozható meg kizárólag földrajzi és geopolitikai eszközök segítségével (Chiantera-Stutte, P. 2008; Schmitt, C. 2002).

Maga Langhans-Ratzeburg egy későbbi tanulmányában újra foglalkozott a *Geojurisprudenz*-cel, amelyet világosan elhatárolt a geopolitikától (Langhans-Ratzeburg, M. 1932). A *Geojurisprudenz* tudományelméleti kérdésében is továbblépett: visszavonta azon korábbi tézisé, amely szerint a kartografikus földrajzi módszerek alkalmazása újabb felfedezésekhez vezethet a jogtudomány számára. Ebben a munkában a földrajzi jogtudományt az *általános államtan* egy módszerének tartotta, amelynek segítségével a lakosság és a főhatalom mellett az államterület – mint az államfogalom harmadik eleme – jobban megismerhetővé válik.

Langhans-Ratzeburg tanulmányai, különösen a földrajzi jogtudomány kimunkálása jelentős hatással voltak a korabeli német geográfiára. A második világháború eseményei azonban elsodorták a német politikai földrajzi iskolát és az új körülmények között a *Geojurisprudenz*-nek kevés követője akadt. Kivételként említhető Ernest Easterly, aki immár angolszász tudományos közegekben felvetette egy, a jogcsaládok, jogrendszerek földrajzi térképezésének eszköztárán alapuló új „*geojurisprudence*” kimunkálásának szükségességét (Easterly, E.S. 1977).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> A későbbiekben is találkozhatunk a *geojurisprudence* kifejezéssel az angolszász szakirodalomban, de már a *legal geography* keretei között (pl. Pue, W. 1990).

A jogrendszerek földrajzi különbségeinek vizsgálata az összehasonlító jogtudományban élt tovább. A második világháború után az angol, amerikai, német és francia összehasonlító jogi iskolák mindegyike kiemelt figyelmet szentelt a különböző jogcsaládok területi elhelyezkedésének. Montesquieu munkáit alapul véve különösen a francia összehasonlító jogászok hangsúlyozták a földrajz szerepét az egyes jogcsaládok kialakulásában (Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a, 1986b). Emellett meg kell említenünk, hogy a jogrendszerek regionális eltéréseire a földrajz részéről adott determinista válasz is megjelent néhány értekezésben. Így pl. Grossfeld (1984) az egyes jogcsaládok, jogtípusok földrajzi elterjedésének, határainak jellemzőiről írt értekezésében hangsúlyozta a klimatikus tényezők szerepét. A tanulmány rámutatott arra, hogy az éghajlati tényezők és a biogeográfiai viszonyok megakadályozhatják egy-egy jogrendszer elterjedését (pl. a római vagy az iszlám jog északi elterjedésének határait a szőlő, illetve az olajfa termőterületének északi határa szabta meg), emellett a sziget-jelleg is önálló jogfejlődést eredményez (pl. Japán vagy Nagy-Britannia). Grossfeld példái kétségtelenül helytállóak és a geográfiai-klimatikus viszonyoknak a jogcsaládok regionális elterjedésében játszott szerepére utalnak.

Napjainkban a jogrendszerek, jogi kultúrák földrajzi elterjedését ismerető munkák kétségtelenül földrajzi jellegűek és alapos földrajzi tudást igényelnek, de a legtöbb esetben összehasonlító jogi célzattal készülnek (Kondorosi F.–Maros K.–Visegrády A. 2008; Varga Cs. 2000). A jogtudománynak ez a „jogföldrajzi” jellegű területe a nemzetközi kapcsolatok bővülése, valamint a globalizáció társadalmat és jogot egyaránt átalakító folyamatai közepette továbbra is fontos marad, mivel fontos háttérismereteket nyújthat az állam képviselői számára pl. nemzetközi jogi szerződések megkötése vagy politikai-gazdasági integrációk bővítése és mélyítése esetére.

### 3.3. A jog földrajzi hatásainak vizsgálata

Az ismertetett regionális elemzések általában a földrajzi determinizmus alapján próbálják magyarázni a jog térbeli jellegzetességeit. Ezen túllépve az 1930-as évek közepétől a (jog)szociológia és a földrajz egyre több neves képviselője foglalkozott a központi hatalom és a jogszabályok területi hatásaival, a figyelem egyre inkább a jog térbeli „lenyomatára”, a jog földrajzi hatásvizsgálatára irányult (Blomley, N. 2009b; Clark, G.L. 1989b). Ez a szemlélet jellemzően a földrajzon belül nyert teret és az 1980-as évek végéig uralkodó maradt a normativitás és a területiség kapcsolatának kutatásában. Az összefüggések vizsgálatát azonban továbbra sem terjesztették ki a jogon kívül más normákra és normarendszerekre, így az eredmények sok esetben szükségszerűen hiányosak maradtak. A hatásvizsgálatok felfogásában a teret



jellemzően passzív felületként, kétdimenziós, lehatárolt területként értelmezik, amit a jog különböző szabályai formálnak. Ezek a kutatások – a földrajzi jogtudománnyal szemben – a normák felől közelítettek a terület felé, annak átalakulását helyezték a középpontba. Elsikkadtak az összetett térfolyamatok és térszerkezeti hatások felett, a jogi normát közvetlen területalakító tényezőként fogták fel. Mindenképpen hasznosítható eredménye ennek az irányzatnak az, hogy kimutatta a (jog)szabályok egyenlőtlen térbeli hatását, a joghoz, illetve a jogosultságokhoz (pl. bírósági jogorvoslat, egészségügyi ellátás stb.) való hozzáférés térbeli egyenlőtlenségét, ami áttételesen elvezetett a jogszabályok téralakító hatásának differenciált és fenntartásokkal kezelt értékeléséhez.

Elsők között egy neves amerikai geográfus, Whittlesey (1935) írt a központi államhatalom által hozott szabályok területi hatásairól. Whittlesey rámutatott arra, hogy az állam jogi berendezkedése számos területi különbséget megmagyaráz: így pl. határátkelők kijelölése és határőr-laktanyák létrehozása a garnizon-jelleg mellett – a vámszedés hatására – bizonyos városok fejlődését elősegíti; ugyanígy a fővárosok kijelölése és az itt megnövekvő kormányzati aktivitás kedvez az adott város fejlődésének stb. Emellett Whittlesey a földrajzi determinizmus talaján állva megállapította, hogy ugyanazon jogrendszer eltérő földrajzi körülmények között eltérő fejlődési utat jár be, aminek eredményeként ugyanannak az angolszász jogintézménynek földrajzi helytől függően más és más (esetenként éppen egymással ellentétes) értelme lesz.

Eugen Ehrlich, a neves jogszociológus Whittleseyvel hasonló megközelítésben tárgyalta az oázisokban, illetve a sivatagokban élő arabok tulajdonfelfogása terén kimutatható földrajzi különbségeket és annak térszerkezetre vonatkozó hatását (Ehrlich, E. 1936), míg Timasheff (1939) már a jogi terek (*legal spaces*) kifejezést is használta, bebizonyítva azt, hogy minden társadalmi csoport jogi térben létezik, ami kapcsolatban áll a földrajzi térrel is.

A második világháború utáni két évtizedben a jog és a földrajz kapcsolatának vizsgálata inkább csak eseti jelleggel és csak érintőlegesen, bizonyos tudományterületeken (pl. választási földrajz, környezetvédelem, tengerjog) jelentkezett. A földrajz- és jogtudományok szeparáltságát fokozta eltérő tudományági besorolásuk és szervezeti elkülönítésük is, mivel a geográfiát elsősorban természettudományként, a jogtudományt társadalomtudományként tartották számon. Ezt a helyzetet rontotta, hogy a második világháború után a szocialista tömb mellett az angolszász országokban is gyanakodva tekintettek a földrajzra, mint olyan tudományra, amely a náci Németország birodalmi álmainak és a csatlós államok revizionista-irredenta követeléseinek tudományos kiszolgálója lett az 1930-as években. Ezért – mialatt a kommunista államok sztálinista diktatúrái perifériára szorították a földrajzot – az amerikai kontinens számos elitegyetemén megszüntették a klasszikus földrajzi oktatást. A geográfia eltávolodott a jogtudománytól, ezzel a földrajzi folyamatok vizsgálata évtizedekre kiesett a normatív tudományok látóköréből (Dobson,



J.E. 2007; Osofsky, H. 2007a, 2007b).<sup>11</sup> Szinte egyeduralkodóvá vált az a nézet, miszerint a normatív (jogi) tudományok és a tértudományok egymástól nagyon messze állnak (Blomley, N. 2003). Kivételként meg kell említenünk a területi tervezés presztízsének folyamatos növekedését mind a szocialista, mind a nyugati országokban, amin keresztül a területiség és a normativitás kapcsolatának vizsgálata nem maradt teljesen elhanyagolt terület az 1950-es és 1960-as években sem (Allmendinger, P. 2002).

A jogi szabályozás területi hatásainak kutatása – elsősorban angol nyelvterületen – az 1960-as évektől mégis új erőre kapott. A szociológiai, a posztmodern és a kritikai irányzatok megjelenésével párhuzamosan elkezddődött a normativitás és a térbeliség kapcsolódási pontjainak szisztematikus feltárása. Mindezt elsősorban az angolszász jogfelfogáshoz kapcsolódó elméleti munkák alapozták meg, aminek eredményeként lassan lazultak a jog és más tudományok, így a földrajz dogmatikus határai.<sup>12</sup> Az 1960-as évektől dominánssá vált az a nézet, amely szerint a jog elválaszthatatlan a nem jogi szférától, a jogi és a nem jogi területek között fontos interakciók vannak; ez tükröződött vissza pl. a földterület-használattal kapcsolatos szabályozás és politika térbeli hatásairól az 1970-es években született munkákban (pl. Andrews, R.B. 1972; Clawson, M. 1973; Platt, R.H. 1976 stb.). A változás – amelynek során létrejöttek a jog gazdasági, szociológiai, történelmi értelmezésével foglalkozó iskolák – különösen nagy erővel tört a felszínre Kanadában és az Egyesült Államokban, míg Nagy-Britanniában mérsékeltebb formában jelentkeztek az új irányzatok (Pue, W. 1990).

A jogi szabályozás idővel egyre összetettebbé vált és a megfelelő joghatás eléréséhez elengedhetetlen volt a szabályozott terület minél alaposabb ismerete. Egyértelmű lett, hogy megfelelő normaanyag megalkotásához alapos földrajzi tudásra, illetve hatástanulmányokra van szükség (Soja, E. 1985). A gyakorlati életben elsősorban a határokon átnyúló környezeti kérdések szabályozása tárgyában a jog és a geográfia évtizedek óta tartó együttműködése

<sup>11</sup> Az elitegyetemek között elsőként a Harvard szüntette meg a földrajzt 1948-ban, arra hivatkozva, hogy „a földrajz nem egyetemi tantárgy”, majd a többi nagyhírű intézmény is követte ezt a példát. Ebben a helyzetben a Szovjetunió szétesése utáni geopolitikai kihívások okoztak jelentős változást. Így pl. 2006-ban a Harvardon megalakult egy földrajzi kutatócsoport (*Center of Geographical Analysis*) és általában elmondható, hogy a földrajz szerepe újra felértékelődött a neves jogi karokkal rendelkező egyetemeken (pl. a kaliforniai Berkeley-n) (Osofsky, H. 2007a).

<sup>12</sup> A 20. század elejéig az angolszász jogfelfogást is inkább a pozitívizmus jellemezte, amely szerint a jog „kinyomtatott esetek gyűjteménye”, így figyelmen kívül hagyhatja a társadalmi viszonyokat (Wije, C. 1990). Ezen a felfogáson komoly rést ütött Roscoe Pound, aki megkülönböztette az élő jogot az írott esetjogtól (Pound, R. 1910). Ezt követően az angolszász felfogás a jogot inkább folyamatként, nyitott, adaptív szövédékként képzelte el, ami a társadalmi-gazdasági fejlődés eredményeként folyamatosan alakul, fejlődik (Hart, H. 1961).

volt megfigyelhető, ennek bizonyos számai már a második világháború előtt megjelentek (Osofsky, H. 2007a). A nemzetközi szerződések kidolgozásakor, majd a belső jogszabályok alkotásakor is egyre komolyabb földrajzi vizsgálatok, hatástanulmányok előzték meg a normaalkotó munkát. Nagyobb területen kellett alkalmazni geográfiai ismereteket, különösen a környezetvédelmi egyezmények (pl. Stockholm 1972), a tengeri nagyhatalmak által tető alá hozott tengerjogi szerződések (pl. Montego Bay 1982), illetve a nemzetközi folyókkal, csatornákkal jogi státusának rendezésére létrejött megállapodások (pl. Panama-csatorna 1977) terén (Economides, K.–Blacksell, M.–Watkins, C. 1986a, 1986b; Greenberg, J. 2007; Quoc, D. *et al.* 2001).

Az 1970-es években elsősorban a környezet- és természetvédelem égető problémáinak és szabályozási kérdéseinek hatására ugrásszerűen megnövekedett a jogi és földrajzi kérdéseket érintő tudományos publikációk száma az Egyesült Államokban és Kanadában (Wije, C. 1990). Ebben az időszakban a geográfusok már több jogszabály előkészítésében vettek részt települési és országos szinten egyaránt, valamint szakértőként segítették a várostervezést. Az 1970-es évek végén nyert polgárjogot a bűnözésföldrajz is, ami a bűnüldöző szervek munkájához és a büntetőjog-alkotáshoz járult hozzá (Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a, 1986b; Warf, B.–Wije, C. 1991). Ezen kutatások egy része rávilágított arra, hogy az igazságszolgáltatás területi rendszere térbeli egyenlőtlenségeket szül, mert nem egyformák a joghoz való „hozzáférés” lehetőségei (Brunn, S.D.–Harries, K.D. 1978; Georges-Abeyie, D.E.–Harries, K.D. 1980).

### 3.4. A legal geography kialakulása

A liberális jogtudomány saját maga számára rendkívül merev határokat jelölt ki, a normatív-nem normatív szféra szigorú megkülönböztetése és a köztük húzódó éles határok megvonása a jogtudomány bezárkózását és a jogi szabályozásnak a valós társadalmi-gazdasági igényektől és normarendszerektől való elszakadását okozta (Delaney, D. 2003a).

A társadalomtudományi szemléletmód változása, a posztmodern és a kritikai iskolák térhódítása mind a jog, mind a földrajz terén alapvető változásokat eredményezett. A zárt jogfelfogás megdőlt és általánosan elfogadottá vált az a nézet, miszerint a jog társadalmi viszonyok interpretációja, leképezése. Az egyes jogszabályok a társadalmi közegtől függő értelmezést nyernek, így a tényleges jog társadalmi működés eredménye. Innen csak egy lépés volt annak felismerése, hogy a jog nemcsak a társadalmi, hanem a térbeli közegtől is függ és az élő jogot a térbeli jellemzők is alakítják, formálják (Blomley, N. 2009b). Ezzel párhuzamosan kimutatták, hogy a jog tereket hozhat létre, a jognak és általában a normáknak fizikai megjelenése van. Többben a jog valós megjelené-



sének tekintik a birtokhatárokat és a városi területhasználati zónák határait, amelyek felosztják, így megosztják a teret, megtörik annak kontinuitását, területi különbségeket indukálva ezzel (pl. Andrews, R.B. 1972; Clawson, M. 1973; Platt, R.H. 1976). Mindkét tudományág egyre diverzifikáltabbá, sokrétűbbé vált, ami a jog és a földrajz közeledését – a kritikai fordulat mellett – nagymértékben elősegítette, mert az egyre összetettebbé váló társadalmi-gazdasági kérdések megoldásához gyakran mindkét tudományág segítségére szükség volt (Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a, 1986b).

A kibontakozó kritikai forradalom a földrajzban és a jogtudományban is kétségtelenül ideológiai elkötelezettségű, radikális baloldali (neomarxista) irányultságú volt és számos újdonságot eredményezett (Chouinard, V. 1994; Hadjimichalis, C.–Hudson, R. 2007; Johnston, R.J. 1984, 1990; Pokol B. 2000, 2001; Smith, N. 2003). A posztstrukturalista és a diszkurzív filozófia (pl. Jacques Derrida munkássága) meggyengítette a jog pozitivista elméletét és azt állította, hogy a szabályok folyamatosan képződnek, a társadalmi közegben történő hatályosulás közben a társadalom átalakítja őket (Kramer, M.H. 1991). A posztmodernizmus megváltoztatta a hagyományos tudományt, új lehetőséget keresett a hatalom, a politika, a társadalmi igazság kutatásában, a társadalom belső és külső mozgásfolyamatainak modellezésében (Timár J. 2003). A kritikai irányzatokra különösen termékenyen hatottak Lefebvre-nek a tér társadalmi eredetéről vallott nézetei is (Butler, C. 2009).

A kritikai változás mind a geográfiában, mind a jogtudományban nagyjából egy időben ment végbe: Európában (Nagy-Britannia és Franciaország) kezdődött, majd a folyamat Észak-Amerikában teljesedett ki. A jogtudományban felértékelődött a multidiszciplinaritás, egyre inkább terjedt a jog fogalmának – sokszor erősen baloldali jellegű – társadalmi és földrajzi megközelítésű kutatása (Althusser, L. 1971; Hall, S. *et al.* 1978; Poulantzas, N. 1978). Az Egyesült Államokban megjelenő és nagy visszhangot kiváltó kritikai jogi mozgalmak (a *crit*-ek) nagy hangsúlyt helyeztek a jog társadalmi beágyazottságára és elutasították a formális (pozitivista) jogot, vizsgálataikat más normákra is kiterjesztették. A kritikai jogszemlélet sok mindent átvett a társadalmi-jogi kutatások szemléletéből, a jogantropológia és a jogszociológia kutatási eredményeiből is. Az irányzat fő áramának képviselői azt vallják, hogy a jog a társadalmi közegtől elválaszthatatlan, annak részben alakítója, részben a terméke (Delaney, D. 2003a; Kennedy, D. 1982; Pokol B. 2001; Szabadfalvi J. 1996; Unger, R.M. 1986).

A kritikai jogtudomány számos kérdésben rendkívül éleslátóan tárja fel a normatív világ társadalmi (térbeli, gazdasági) beágyazódását, mondanivalója gyakran marxista, „világmegváltó” célzatú (Chouinard, V. 1994). Ugyanakkor az irányzat hajlamos szélsőséges, „vulgármarxista” kijelentésekre is és nem egy szerző eljut a formális jog teljes tagadásáig. Ezen szerzők azt vallják, hogy a jog a fennálló és kizsákmányoló társadalmi rend szolgálatában



áll, ezért egyetemi oktatását be kellene tiltani bővebben lásd: (Pokol B. 2000, 2001; Szabadfalvi J. 1996). A jogtudománynak ezen ága napjainkban is rendkívül erős politikai beágyazottsággal bír, a statikusnak felfogott hagyományos jogfelfogással szemben a jogot leginkább politikai folyamatnak tartja.

A kritikai jogászok és geográfusok tevékenységének hatására mindkét tudomány éles határai elmosódtak, a politikával való átítatottság egyre nagyobb teret nyert és megszűnt az értéksemlégesség dogmája (Blomley, N. 2003; Chouinard, V. 1994; Timár J. 2003). A kutatók alkalmazható válaszokat kerestek az aktuális problémákra, a normák (és így a jogszabályok) társadalmi-térbeli beágyazottságát egyre szélesebb körben ismerték el. Ennek hatására leomlott a tér és a társadalom kantianus örökségként ránk maradt kettőssége, a tér- és a társadalomtudományok, így a geográfia és a jog is nyitottak egymás irányába (Blomley, N. 2003; Holder, J.–Harrison, C. 2003).

A kritikai geográfia és a kritikai jogtudomány térhódítása nyomán a normatív szférával kapcsolatos új kritikai földrajzi munkák nem hasonlítottak a korábbi jogföldrajzi kutatásokra és meghaladták a német földrajzi jogtudományt is. Ezek a munkák a jogi és azon kívüli normatív szabályok, jelenségek valóságghű, kontextuális megértését kívánták elősegíteni, amiből később a *legal geography* fő irányzata is kifejlődött (Chouinard, V. 1994; Clark, G.L. 1989a). Ennek eredményeként a földrajztudományban egyre inkább teret hódítottak a normatív elméletek (Haggett, P. 2006). Benedek József szavaival élve „megsokasodtak azok a hangok, amelyek egy normatív-kritikai geográfiát követelnek” (Benedek J. 2006: p. 15).

Az 1980-as években korszakhatárt jelző munkák születtek, amelyekben azonban még kitapintható volt a módszertani és szemléletbeli bizonytalanság. Kim Economides jogászprofesszor fogalmazott úgy, hogy a földrajz és a jog együttes kutatása „sikamlós” terep, tele veszélyekkel („*les liaisons dangereuses*”), nem kellően kiforrott az eszközrendszer sem (Economides, K. 1988). A megjelent publikációk meglehetősen sokszínűek voltak, az alábbiakban tematikájuk szerint csoportosítjuk őket.

1. Megnőtt azon írások száma, amelyek a normatív és térbeli szféra kapcsolatrendszerét ismertették, elméleti síkon segítve elő a jog- és földrajztudományok közeledését. Ezek az elemzések azt hangsúlyozták, hogy a jog és a földrajz összefüggései túlmutatnak az egyszerű hatásvizsgálatokon. Ezzel a megközelítéssel megalapozták a *legal geography* elméleti háttérét (pl. Blomley, N. 1987a, 1989a, 1989b; Clark, G.L. 1985, 1989a, 1989b; Economides, K. 1988; Santos, B.d.S. 1987; Talbett, M. 1988 stb.). Meg kell említenünk, hogy néhány ekkor született tanulmányra a kritikai mozgalmak mellett komoly hatást fejtett ki a gyakorlat-orientált amerikai pragmatista iskola is (pl. Clark, G.L. 1985, 1989a).

2. Több írás tárgyalta a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jog hatályosulásának területileg eltérő jellemzőit. Emellett a kritikai szemléletet tükrözte, hogy



a jog társadalmi működését nem látták feltétlenül előnyösnek a társadalom egésze számára (pl. Blomley, N. 1986, 1987b; Clark, G.L. 1985, 1989b).

3. A publikációk egy kisebb része politikai földrajzi jellegű volt és az államhatalommal, a helyi autonómiával kapcsolatos kérdéseket taglalt (pl. Berry, D. 1987; Clark, G.L. 1981, 1985; Clark, G.L.–Dear, M. 1984).

4. Egyes szerzők a társadalmi igazságosság oldaláról vizsgálták a jogi szolgáltatások területi megoszlását, hozzáférhetőségét és hatékonyságát. Ezek a tanulmányok rámutattak a jogrendszer térbeli diszparitásaira és a térképezés segítségével kísérletet tettek az egyes jogi intézmények, pl. az ügyvédi irodák, bíróságok térbeli különbségeinek és az ebből eredő társadalmi „igazságtalan-ságok” bemutatására (pl. Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a, 1986b, 1992; Blacksell, M. *et al.* 1988; Chouinard, V. 1989; Economides, K. 1987; Economides, K.–Garth, B. 1984; Johnston, R.J. 1983).

5. Megjelentek a városi társadalom szegregációját a jogalkalmazással kapcsolatba hozó kutatások előfutárai is (pl. Clark, G.L. 1985; Johnston, R.J. 1984). Ezek a munkák felvetették, hogy az esküdszéki bíráskodás konzer-válja a társadalmi szegregációt, mert az esküdtek választási körzeteit a fehér elit érdekeinek megfelelően alakították ki. Az amerikai városok gazdagabb, zömmel fehérek által lakott szuburbiáiban sokkal több választókerület volt, így elsősorban az itt élők akarata jelent meg a bírósági döntésekben.

6. Végül meg kell említenünk azokat a munkákat is, amelyek – egyebek mellett – a jogi-normatív szféra és a földrajz kapcsolatrendszerét, illetve annak fejlődését általános jelleggel ismertették (pl. Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a, 1986b; Blacksell, M. *et al.* 1988; Clark, G.L. 1989b; Warf, B.–Wije, C. 1991, Wije, C. 1990).

A fentiek alapján érzékelhető, hogy a geográfiában az 1980-as években egyre nagyobb tér nyílt a jogi tárgyú kutatásoknak. A jogtudomány azonban ekkor még tartózkodó volt a földrajz irányában. A jog más tudományágak, elsősorban a társadalomtudományok felé történő nyitását szimbolizálta az, hogy kialakult az ún. „*Law and... mozgalom*” (Szabadfalvi J. 1996), ami a jog más tudományokkal való kapcsolatát vizsgálta (pl. *Law and economics*, *Law and literature* stb.). Ugyanakkor a *Law and geography* kifejezéssel könyvcímekben csak 2003-ban találkozunk először. A távolságtartó magatartásnak egyik oka volt, hogy meglehetősen ritkának számított az, hogy a jogászok geográfusok műveit olvasták volna, netán azokra hivatkoztak volna. Ebben komoly áttörést jelentett a jogi kérdéseket középpontba állító földrajzi munkák számának emelkedése, aminek hatására az 1980-as évek vége felé egyre több jogász is foglalkozni kezdett a jog térbeliségének kérdésével és igyekezett földrajzi ismeretekkel megalapozni a jogi hatásvizsgálatokat (Clark, G.L. 1989b). Köztük a legnevesebb talán Kim Economides, illetve Wesley Pue volt, akik tudományos céllal nyúltak a jog és a földrajz határterületéhez. Economides felismerte, hogy a jog sok esetben elválik a való világtól, a szabályozás absztrakt és nem



éri el a társadalmi célt, amiért megalkották őket (Economides, K. 1987, 1996). Pue hangsúlyozta, hogy a jog földrajz irányában tanúsított korábbi bizalmatlanságának oka a jog zárt fogalma. A kialakuló *legal geography* tudománya a jog javára szolgálhat azzal, hogy olyan ismereteket közvetít számára, aminek felismerésére saját korlátai következtében nem képes. Ennek következtében a jogtudomány zártsága lazult, a vezető jogi folyóiratokban más tudományterületek szerzői is egyre több esetben publikáltak és a jogászok is nyitottak más tudományterületek felé (Pue, W. 1990).

A normatív szféra és a földrajz közötti kapcsolatok más módon is intézményesedtek. Így például az Egyesült Államok és Kanada egyetemlein gyorsan növekedett azon földrajzi tanszékek száma, ahol *public policy*-t oktattak, így a földrajzot hallgatók jogi kérdésekkel is megismerkedhettek (az ilyen tanszékek száma a két országban 1980 és 1988 között 51-ről 74-re nőtt). A kezdeti szemléletmód, miszerint a földrajz feladata a *public policy* térbeli hatásainak leírására korlátozódik, folyamatosan megváltozott és a földrajz a várostervezés, városfejlesztés számára értékes segédtudománnyá vált (Clark, G.L. 1989b). A földrajz és a *public policy* volt a témája az *Amerikai Földrajzi Társaság* (AAG) vándorgyűlésének 1970 után 1984-ben is, illetve pl. az 1986-os vándorgyűlésen a jog és földrajz együttes kutatásának témájában előadás is elhangzott (Clark, G.L. 1989b). Kanadában 1988-ban és 1989-ben a *Canadian Law and Society Association* és a *Kanadai Földrajzi Társaság* (CAG) évi vándorgyűlésein már külön *law and geography* szekció is volt (Wije, C. 1990).

### 3.5. A legal geography

#### 3.5.1. A legal geography intézményesülése és szemlélete

Az 1990-es évek elejére a jog és a földrajz határterületével foglalkozó kutatások önálló rendszerbe szerveződtek. Az 1980-as évek tudományos örökségére alapozva önállósult a *legal geography* tudománya, amely a jogon kívül más normarendszerek téralakító hatásait is vizsgálja (Holder, J.–Harrison, C. 2003). A tudományág egyik alapvető kutatási kérdése az, hogy a jogon kívül más normák, normarendszerek hatással lehetnek-e a térre és ha igen, ezek milyen jelentőséggel bírnak a térfolyamatok alakításában. Mindez szervesen kapcsolódik a munkánk elején feltett kérdéskörhöz (lásd: 1.2. fejezet), emellett – mint látni fogjuk – a *legal geography* eredményei alátámasztják a jogon kívüli normarendszerek téralakító hatásáról megfogalmazott hipotézist is.

A *legal geography* létrejöttét elősegítette, hogy a társadalomtudományi gondolkodásban kiemelkedően fontossá vált a térbeliség vizsgálata. A világ tele volt sürgető, jellemzően térbeli vonzatú politikai-gazdasági kérdésekkel, kihívásokkal (pl. kétpólusú világrend összeomlása, egységesülés, német

egység, EU keleti bővítése, globális kihívások stb.). A társadalomtudományi gondolkodás gyakran érintett területi kérdéseket is (Therborn, G. 2002).

A létrejött földrajzi szemléletű, eleinte pl. Blacksell, Economides és Watkins (1986a, 1986b), valamint Pue (1990) által *geo-jurisprudence*-nek vagy *juris-geography*-nak is nevezett *legal geography* a normák területi és társadalmi működési, illetve hatás-mechanizmusainak vizsgálatát helyezte a középpontba. Az angolszász országokban a *legal geography* polgárjogot nyert, mint önálló tudományág. Ezt jól jelzi az, hogy az elmúlt negyedszázad során számos, a tér és a norma viszonyát tárgyaló, a *legal geography*hoz tartozó munka jelent meg az Egyesült Államokban, Kanadában és Nagy-Britanniában. Ezek között van nagyívű, szintézisre törekvő monográfia (pl. Blomley, N. 1994; Delaney, D. 1998), átfogó tanulmánykötetek (pl. Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. 2001; Holder, J – Harrison, C. 2003; Taylor, W. 2006), illetve számtalan kisebb tanulmány egyaránt. Ezen kívül a jogi-földrajzi kérdések együttes tárgyalásával másutt is foglalkoznak, pl. a szomszédos Szerbiában (lásd: Trbovich, A. S. 2007), avagy Ausztráliában. Itt az *Institute of Australian Geographers* keretén belül külön csoport létezik *Legal Geography Study Group* néven, ami az észak-amerikai megközelítéshez áll közel.<sup>13</sup>

Az utóbbi két évtizedben a földrajz és a normatív szféra (azon belül elsősorban a továbbra is a jog) kapcsolatának több neves folyóirat is külön-számot vagy tematikus rovatot szentelt. Az *Urban Geography* 1990-ben két külön számot jelentetett meg *Law, Theory and Geography* alcímmel (1990. évi 5. és 6. számok, vendégszerkesztők: Nicholas Blomley és Gordon L. Clark). Ez a két szám összegezte először a *legal geography* művelőinek gondolatait és foglalta össze a kutatások irányait. Megemlítendő, hogy a folyóirat 1999-ig külön rovatot biztosított a *legal geography* számára, ami a tudományág legfrissebb kutatási eredményeiről szóló tanulmányokat tartalmazott. A *Historical Geography* c. folyóirat 2000. évi 28., tematikus száma a *Geography, Law and Legal Geographies* címet viselte (vendégszerkesztője a *legal geography* képviselője, Benjamin Forest volt).

Egyes jogi folyóiratok is helyet adtak a térbeliség és a jog kapcsolatáról szóló elemzéseknek. A *Stanford Law Review* 1996. évi 5. száma egy, a jog határterületeivel foglalkozó konferencia előadásainak tanulmányba szerkesztett változatát adta közre, amiben a jog térbeliségével kapcsolatos gondolatokról is olvashatunk. A *Law, Text, Culture* című folyóirat a jogi terekről (*legal spaces*) szóló előadássorozat anyagát közölte 2005-ben. Ezekon kívül a *Santa Clara Journal of International Law* 2007. évi 2. száma egy, a földrajz és a jog közös kérdéseiről szóló panelvitát tartalmaz. Más – elsősorban szociológiai és globális jogi folyamatokat tárgyaló – folyóiratok tematikájában is egyre nagyobb hangsúllyal szerepelnek a *legal geography*hoz kapcsolódó tanulmányok (pl.

<sup>13</sup> Ez utóbbi példákat külön köszönöm Faragó László opponensemnek.



*Social Legal Studies, International Sociology, Indiana Journal of Global Legal Studies, International Journal for the Semiotics of Law* stb.).

Az elmúlt évtizedek során a területfejlesztés, gazdaságfejlesztés, környezetvédelem alapvető normatív meghatározottságát felismerve nemcsak az angolszász országokban, hanem pl. Németországban és hazánkban is születtek olyan munkák, amelyek a földrajz és a jog kapcsolatára mutattak rá, illetve utaltak. A jog főképp mint a gazdaságföldrajzi teret átalakító tényező jelent meg a német geográfusok értekezéseiben (Bathelt, H. 1994). Ehlers (2001) a jogot – mint az ember és környezetét meghatározó tényezőt – illesztette be az ember és természet közé.

Magyarországon a földrajz és a jog kapcsolatának kutatására a szocializmus időszaka alatt nem találunk példákat. A helyzet 1990 után sem sokat változott, jelenleg a *legal geography* hazánkban kevésbé ismert. A földrajzon belül egyre erősödő tervezési-fejlesztési iskola (pl. a területfejlesztés) képviselői, illetve a területfejlesztésre vonatkozó jogszabályok időnként számba veszik a térfolyamatokra ható jogi eszközöket, de mélyebb analízisre nem vállalkoznak, csupán – legtöbbször eredmény nélküli – iránymutatásokat adnak arra, hogy miként kellene a jogalkotóknak kezelniük a társadalom és a gazdaság valós térbeli problémáit. Berényi István említi például azt, hogy a normaalkotóknak tekintettel kellene lenniük a földrajzi alap kutatásokra; ugyanakkor ennél többre egyetlen szerző sem vállalkozik (Berényi I. 1992). A jog és a földrajz területfejlesztésen kívüli kapcsolódási pontjainak felismerése és mély elemzése hiányzik a magyar jog- és földrajztudományból.

### 3.5.2. A *legal geography* általános jellemzői

A *legal geography* a kritikai megközelítés elterjedésének eredményeként alakult ki és azt vallja, hogy a normatív szféra egésze, így a jogi szabályozás is elválaszthatatlan a térbeliségtől. Túllépve a korábbi determinista meghatározásokon, a *legal geography* immár nem a jogrendszerek eloszlásának a földrajza és nem szorítkozik a jogi szabályozás hatásvizsgálatára, hanem a normák és a tér együttes és kölcsönös alakulását vallja (Butler, C. 2009). Képviselői az angolszász, elsősorban a kanadai és amerikai földrajztudományhoz, azon belül a politikai földrajzhoz kötődnek. A *legal geography* témaválasztásai – a kritikai jelleg következtében – számos esetben érintik a társadalmi igazságosság kérdéskörét is (pl. Blomley, N. 2000; Chouinard, V. 2000; Forest, B. 2000). Az irányzat elutasítja a jog zárt objektumként való felfogását, ehelyett társadalmi-térbeli kontextusba helyezi azt (Blomley, N. 1994, 2009b). A *legal geography* a földrajztudomány egy olyan ágának határozza meg magát, amely együttesen, mintegy folyamatként vizsgálja a jognak (mint elvont szövegnek és élő gyakorlatnak), valamint más normáknak a társadalmi-politikai élet

területi dimenziója által kiváltott folyamatos változását és a társadalom térbeli jellemzőinek szabályok hatására végbemenő strukturálódását. A kritikai jogtudományhoz hasonlóan a *legal geography* azt sugallja, hogy a jog – más normákhoz hasonlóan – a társadalmi működés és interpretáció eredménye. Mivel a társadalmi működés térben zajlik, ezért a normatív és a térbeli jelenségek alakulása között komoly kapcsolatrendszer van.

A *legal geography* a földrajz és a normatív (jogi) szféra kapcsolatrendszerét rendkívül mélyen és éleslátóan tárja fel, képviselői azt vallják, hogy a normák nemcsak társadalmi, hanem térbeli jelenségek is egyben, a normáknak van fizikai és térbeli megjelenése (Blomley, N. 2003; Holder, J.–Harrison, C. 2003). Ahogyan Delaney (2003a) megfogalmazta, „a jog mindent érint”, mindenütt jelen van, mivel – a térbeliséghez hasonlóan – univerzális jelenségről van szó. Az irányzat képviselői a normák és a tér viszonyát elsősorban dinamikus megközelítésben vizsgálják, a hatás-kölcsönhatások rendszerét kutatva (Blomley, N.–Clark, G.L. 1990).

A jog területi eltéréseivel kapcsolatos regionális elemzéseken alapuló kutatások rávilágítottak arra, hogy a szabályok értelme sok esetben a térbeliséghez kapcsolható. A jog élő közeg, nem objektív jelenség, így jelentése nagyban függ az adott társadalomtól és az interpretáció helyétől (Briffault, R. 1990). Emellett kiemelendő, hogy a jog sok esetben meghatározza a térbeli jelenségeket, segítségével számos térbeli különbség megmagyarázható (Delaney, D. 1998); ez a megálapítás a korábbi hatásvizsgálatokkal mutat rokonságot. A kritikai tudományokra támaszkodva a *legal geography* felfogásában a jog és a tér természete politikai jellemzőket tükröz (Blomley, N. 2009b; Santos, B.d.S. 1987). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *legal geography* képviselői a térbeli folyamatok taglalásakor nem egy esetben szakítanak a merev marxista-materialista állásponttal, mivel a jog erősen beágyazódott a kapitalista társadalom struktúrájába (Johnston, R.J. 1990).

A *legal geography* legnevesebb képviselői, pl. Clark, Johnston, Blomley, Ford és Delaney szerint a normatív szabályozás és a térfolyamatok kölcsönösen meghatározottak, egymásba nyúlnak és minden szabály területi jelentőséggel bír (1. táblázat). A normativitás és a térbeliség kapcsolatának kifejtésére vállalkozó *legal geography* nagyrészt a kritikai irányzatokra nagy hatást kifejtő Foucault-i diszkurzivitás-elméletből és Lefebvre elméletéből merít (Butler, C. 2009; Veronis, L. 2000). Eszerint a normatív szabályok tényleges jelentését és működését nagyban meghatározza a társadalmi közeg és ennek térbeli jellegzetességei. A tér és a normativitás egymásra hatása olyan erős, hogy kölcsönösen determinálják egymást. A normatív szabályok területről-területre eltérően hatnak, eltérő tereket generálnak. Az összefüggés fordítva is igaz, ugyanarra a szabályozandó területre különböző államok, illetve települések eltérő normatív szabályokat alkotnak. Mindezt Kobayashi (1990) diszkurzív elméletében úgy fogalmazta meg, hogy a jog és a társadalmi-térbeli adottságok kölcsönösen egymásba érnek, közösen hozzák létre a társadalmi és a földrajzi teret.



1. táblázat. A normativitás egymással versengő koncepciói

A normatív szabályozás technikai paradigmája	A normatív szabályozás mint a társadalmi-gazdasági térbe beágyazott paradigma
A normatív szabályok értelme univerzális, a tértől, a társadalomtól és a gazdaságtól egyaránt független	A normatív szabályok értelmezése nem független a tértől
A normatív szabályozás determinálja a társadalom működését	A normatív szabályozás a társadalom életének konstitutív része
A normatív szabályozás absztrakt és meghatározza a társadalmi folyamatokat; az egyik fő ismertetőjegye az időbeli állandóság	A normatív szabályozás a társadalmi folyamatok része, nem határozza meg azokat
A normatív szabályozás, főleg a jog a magasabb racionalitás egyik formája	A jogi szabályozás csak egy a sok, egymással versengő normatív társadalmi szabályrendszer közül
A jogi tudás a szakértelem egy olyan formája, ami elvárja azt, hogy a közösség feltétel nélkül elfogadja	A jogi tudás sokféle versengő koncepció terméke, és csak megfelelő működés esetén jogosult elismerésre

*Forrás:* Blomley, N. (1994) nyomán saját szerkesztés

### 3.5.3. A legal geography eredményei

Az alábbiakban a *legal geography* fontosabb kutatási eredményeit tekintjük át. Ennek segítségével plasztikus képet kaphatunk arról, hogy a tudományág mely területeken segítette, illetve segíti elő leginkább a normativitás és a térbeliség együttes vizsgálatát és mennyiben járult hozzá a földrajz, illetve a jogtudomány fejlődéséhez.

#### A) A normatív rendszerek működésének térhez kötöttsége

A *legal geography* képviselői szerint a normatív rendszerek, így a jogrendszer is – kontextuális jelenségként – csak abban a térbeli-társadalmi közegben értelmezhetők, amelyben létrejöttek és amelybe szervesen „beágyazódtak”. Ez jelentős hatással van a gazdasági-társadalmi térfolyamatok értelmezésére is (Blomley, N. 1989a, 1989b, 1994; Clark, G.L. 1989a, 1989b; Veronis, L. 2000). Ahogyan Clark (1989a) kifejtette, a társadalom struktúráját különböző, a jog által konstruált intézmények diszkurzív rendszere alkotja, aminek földrajzi vetülete rendkívül változatos. Clark részben a diszkurzivitás segítségével magyarázza a helyek egyediségét és a földrajzi tér strukturálódását, mivel ugyanaz a jogintézmény más és más értelmet nyer különböző földrajzi területeken (Clark, G.L. 1989a, 1989b).

Clark nyomában járva, még az 1980-as évek második felében Nicholas Blomley egyedülálló eredményeket ért el az állami jogszabályok területi érvé-

nyesülésének, a joggyakorlat települések közötti változásának kutatásában a kereskedelmi üzletek vasárnapi nyitvatartási tilalmának betartását vizsgálva. Blomley szerint a jogszabályok településenként eltérő hatályosulása bizonyítja azt, hogy egyes gazdasági szereplők kellő elszántság és határozottság mellett bizonyos területeken figyelmen kívül hagyják az érdekeikkel ellentétes jogszabályokat (Blomley, N. 1989a, 1989b; Blomley, N.–Clark, G.L. 1990). Clarkhoz hasonlóan ő is azt vallja, hogy térben és időben jelentős különbség van az absztrakt normák alkalmazásában, ami miatt a normatív szabályok jelentése még egy adott államon belül is területileg differenciált. A jog értelmezését leginkább az a közeg határozza meg, amelyik alkalmazza és ez településről településre változhat (Blomley, N. 1989b). Ahogyan egy Clarkkal közös tanulmányban fogalmaz, a társadalom és a normatív szabályozás sajátos teret alkot, amelyben az elvileg tértől és időtől független normatív konstrukciók, intézmények változatos társadalomföldrajzi térszerkezetet hoznak létre (Blomley, N.–Clark, G.L. 1990).<sup>14</sup> A – fizikai és nem fizikai – tér tehát nem a normativitás semleges közege csupán, hanem nagy hatással van a társadalmi és a gazdasági folyamatokra. Az összefüggés fordítva is igaz, a társadalmi folyamatok átalakítják a teret (Ford, R.T. 2007). Blomley, Clark, Ford és a *legal geography* többi képviselője munkásságának eredményeként a normativitás univerzális értelmezését egyre inkább a lokális értelmezés váltotta fel, a jog a területi és társadalmi közegbe beágyazott jelenség (Blomley, N. 1989a, 1994; Chouinard, V. 1994; Imrie, R.–Thomas, H. 1997; Pue, W. 1990).

A norma jelentése elválaszthatatlan attól a tértől, amelyikben létrejött (Blomley, N. 2003). A normatív szabályozás és a földrajzi térszerkezet kölcsönhatása érhető tetten abban, hogy Blomley szerint vannak olyan terek is, amelyek normatív hatásra strukturálódnak. Ilyen lehet például a települések területének felosztása normatív eszközökkel (beépítési zónák létrehozása), vagy a térfigyelő kamerarendszer által lefedett vagy lefedetlen terek közötti különbség kialakulása (Blomley, N. 1986, 1989a). Napjainkban a helyi jogalkotás mennyiségi és minőségi jellemzői jelentősen befolyásolják a városok versenyképességét, így hazánk térszerkezetét is (lásd pl. az IR Consultingnak a jogi hatásvizsgálatokkal foglalkozó, *A megyei jogú városok beruházásösztönző jogalkotási tevékenységének vizsgálata* (2008) c. tanulmányát).

A kutatások során bebizonyosodott, hogy nemcsak a normaalkotás, hanem a végrehajtás is településről településre változik. A *legal geography* vezető irányzata szerint a normatív szabályozás hatályosulása és a szabályok végrehajtása területileg egyenlőtlen, differenciált. Nemcsak a megvalósulás változik területről területre, hanem az általa létrehozott intézményrendszer

<sup>14</sup> Ahogyan a szerzők sarkosan írják, a társadalmi teret nem egyforma jogtudással és jogérzéssel ellátott „*homo juridicus*ok” népesítik be, ebből fakadóan a tér nem homogén, hanem a normativitás erősen strukturálja (létrehozva egy bizonyos *normative landscape*-et).



is (Chouinard, V. 1994). Ford (1994, 1999) a szabályok térben nem egyforma hatályosulására az Egyesült Államok egészségügyi rendszeréből hoz példákat, amelyen keresztül bemutatja, hogy egyes alapjogok (így pl. az egészségügyi ellátáshoz vagy az oktatáshoz való jog) térben egyenlőtlenül oszlanak el, nem mindenütt hatnak egyforma módon. Ezek alapján megállapítható, hogy a norma nemcsak a társadalmi-gazdasági viszonyrendszerekhez kapcsolódik, hanem a normafogalom jelentős területi tartalommal bír: hatósugara térbeli, illetve önmaga is teret hoz létre.

#### B) A társadalmi és a földrajzi tér normatív eredete

A *legal geography* nemcsak a jogot, hanem más normatív rendszereket is téralakító tényezőnek tart. Egyes, Lefebvre-rel szimpatizáló szerzők szerint a társadalmi teret a normatív eredetű emberi tevékenység hozza létre (Butler, C. 2009). A tér minden szegmense a tulajdon fogalmával és más normatív szabállyal átitatott, tehát valójában egy ún. „nomoszférában” élünk (Delaney, D. 2004). Mindez alapvető és egyben forradalmi megállapítás. Amit láthatunk a körülöttünk lévő világban (pl. személyes dolgaink, lakásunk, munkahelyünk, az utcák, terek, épületek és funkcióik, vagy a nagyobb területegységek, mint például a települések, agrárterületek, de napjainkban – az ember környezetalakító és szabályozó tevékenysége miatt – még az erdők, folyók, a domborzat egyes elemei is stb.) normatív eredetűek és értelműek is egyben, létezésüket (belső jellemzőiket, határaikat, mindennapi jelentésüket) különféle szabályok határozzák meg.

Blomley (2003) kifejtette, hogy a jog sok esetben a társadalomban levő egyéb normatív viszonyrendszereket tükrözi vissza és ezzel hozzájárul a normatív úton létrejött társadalmi terek megszilárdításához. A társadalom minden egyes tagjának más és más normatív karaktere van (pl. állampolgárság, vagyon stb. alapján) és a köztük levő viszonyrendszer alakítja ki a teret, aminek ezáltal normatív értelme lesz. Mindez meghatározza egy adott terület feletti hatalom kérdését, amiből jelentős térbeli különbségek származnak.

A normatív terek többszintűek és egymásba fonódnak: mindenkire hatással vannak a helyi, országos, sőt globális normák is, amelyek nehézkesé teszik az egyes területre ható érvényes és hatályos jog megállapítását. A *legal geography* a normatív pluralizmus talaján áll, az állami jogalkotás által létrehozott teret csak a normatív terek egyik fajtájának tételezi (Blomley, N. 1989b; Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. 2001).

A magántulajdonban vagy köztulajdonban lévő területek használata közötti különbség magától értetődő, ebből a szempontból a földrajzi tér erősen strukturált. A *legal geography* néhány képviselője ebből vezeti le a szegregációt és a slumok képződését is. Ugyanis például egyes társadalmi csoportoknak, akik kizárólag közterület-használóknak minősülnek és nincs jogosultságuk a magántulajdonhoz (pl. hajléktalanok, önkényes lakásfoglalók), az idő

múlásával térben is egyre közelebb kerülnek egymáshoz (Delaney, D. 1993; Chouinard, V. 1994; Dear, M.J.–Wolch, J.R. 1987).

Mint már említettük, jogászok és geográfusok egyaránt rámutattak arra, hogy a térhasználatot nemcsak a köz- és a magántulajdon szabja meg, hanem „térfeosztó” jellegű jogszabályok megalkotásával jelentősen befolyásolja a politika is. Emiatt az amerikai nagyvárosok esetében komoly vitatéma az ún. területhasználati, építési szabályozás (*land use policy, zoning policy*), ami sok esetben hozzájárult a metropolisz régiók térbeli fragmentálódásához (Briffault, R. 1996; Frug, J. 1996). A városok normaalkotása az épített környezet alakításán kívül erőteljes hatást gyakorol a városi társadalom térbeli eloszlására, sőt, szegregációjára is (Ford, R.T. 1996).

A tulajdon határait nemcsak anyagi jogi, hanem a végrehajtás és igazságszolgáltatás által megfogalmazott normatív tételezések is befolyásolják, amelyek nagy hatással vannak a térhasználatra (Bakan, J.–Blomley, N. 1992). Erre a felismerésre alapoznak a *legal geography*-n belül a jogi terekkel (*legal landscape*) kapcsolatos kutatások is. Delaney (1998) megkülönbözteti a látható, fizikai *legal landscape*-et (ami tulajdonképpen a tulajdon által strukturált földrajzi tér) az elvont, absztrakt *legal landscape*-től. Ez utóbbi egy elvont tér, a hatalom megjelenésének tere, ahol a társadalmi hatalom megjelenik; ennek térbeli vetülete a látható *legal landscape*.

A *legal geography* felfogásában a bírói döntések az absztrakt *legal landscape* területén születnek, de azok nemcsak a társadalmi viszonyok rendezését jelentik, hanem a valóságban megjelenő normatív tereket alakítanak ki.<sup>15</sup> Delaney (1993, 1998, 2003a) szerint az Egyesült Államok egyes nagyvárosaiban a bírói döntések a 20. század elején a településen belüli szegregáció egyik okai voltak. Az esküdtek elsősorban a fehérek soraiból kerültek ki, akik a döntések során jellemzően a fehér ügyfeleket részesítették előnyben. A kialakult szegregátumok aztán hosszú ideig fennmaradnak, mert a különböző jogi-normatív döntések a hivatalos tiltás ellenére sokáig ebbe az irányba hatnak (Ford, R.T. 1994). Ezen gondolat esetében kimutatható a kritikai jogtudomány hatása, miszerint az igazságtalan társadalmi hierarchia-rendszerek fennállásának oka maga a jog (Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. 2001).

Végül meg kell említenünk, hogy a társadalmi terek normatív elméletén alapulnak azok a városföldrajzi vizsgálatok is, amelyek a közterekhez való hozzáférés lehetőségeit és korlátait, elsősorban a magántulajdon és az ennek javára cselekvő politika által kiváltott, városon belül megjelenő területi konfliktusokat (pl. hajléktalanság, koldulás, dzsentifikáció) boncolgatják (Blomley,

<sup>15</sup> Mivel a *legal geography* az angolszász földrajztudományban terjedt el, így természetesen a precedensjogot alkalmazó és alakító angol-amerikai bíróságok gyakorlatára fókuszál, mivel itt a joggyakorlat és a bíróságok alapvetően befolyásolják a társadalmi viszonyok alakulását.



N. 1998, 2005a, 2009a; Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. 2001; Mitchell, D. 1996; Mitchell, D.–Staeheli, L.A. 2008).

### C) Hozzájárulás a jogtudományhoz és a szabályozási politikához

A *legal geography* nemcsak a földrajzot, hanem a jogtudományt is gazdagította. Egyes korai munkák a jog és más normák térbeliségét, változatosságát, diverzitását hangsúlyozták, szemben a jogászok kétdimenziós, társadalomtól mentes sík térfelfogásával (Pue, W. 1990). Eszerint a jogi normák létezése térhez kötött, a jogot az általa létrehozott intézményein keresztül érzékeljük. A pozitivista jogfogalom helyébe már az 1980-as évek végén egyre inkább a területi eltéréseket hangsúlyozó diszkurzív jogfelfogás lépett. Ennek alapján a *legal geography* elutasítja a normák tárgyiasítását, azokat folyamatnak fogja fel, ami diszkurzív is egyben. Hart (1961) jogfilozófiáján alapulva azt vallja, hogy a jog a szavak nyitott szövődéke (Pue, W. 1990). A jogászok pozitivista normaértelmezése karteziánus volt (valami vagy norma vagy nem az), a *legal geography* képviselői ezzel szemben nyitott (ugyanaz a szabály nem jelenti mindenhol ugyanazt).

A jogalkalmazást illetően a földrajzi felfogás szerint a joguralom (*rule of law*) nem jelenti azt, hogy a normákat mindenütt ugyanazzal a tartalommal kell alkalmazni, vagy a különböző területen (pl. különböző városokban) jelentkező ugyanazon jelenséget (pl. a prostitúciót) egyforma módon kellene szabályozni.

Ugyanakkor a jogászok a nem kellően hatékony szabályozástól (pl. joghézagok kialakulásától, a kivételek számának gyarapodásától) való alaptalan félelem miatt inkább ódzkodnak a területileg differenciált állami szabályozás gondolatától (Neuman, G.L. 1996).

A *legal geography* szerint a jog a társadalmi mozgásfolyamatoknak inkább csak a keretét jelöli ki, a társadalom – a normatív pluralizmus miatt – nem helyezhető a jog kizárólagos uralma alá. Az emberek jogról alkotott képe területről területre változik, a jog tényleges értelmét a helyi diskurzusok határozzák meg és nem lehet abszolút, általános érvényű szabályként vagy parancsként kezelni (Blomley, N. 1989b; Clark, G.L. 1989a, 1989b).

A *legal geography* a városok köz- és magántereinek elemzésével, a magántulajdon térbeli határain megjelenő konfliktusok bemutatásával a tulajdonjog fogalmát is gazdagította. Blomley (1998, 2005a, 2005b, 2009a) Vancouver keleti részében, a Downtown Eastside-ban lezajló párhuzamos gettósodási, illetve dzsentrifikációs folyamatok vizsgálata során jelentkező térbeli szegregációt és a rendkívül heves társadalmi konfliktusokat a magántulajdon kizárólagosságának tudja be és kiemeli, hogy a tulajdonjog koncepciójában szerepelnie kell a közérdeknek, illetve a közterületek tiszteletben tartásának. Enélkül a tulajdon páratlan egyenlőtlenségek forrása, ami a tulajdon rendeltetésszerű használatát is ellehetetleníti.

A jog területi megjelenésének, reprezentációjának feltárása megtermékenyítően hatott a szabályozási politikával kapcsolatos gondolkodásra. Mint említettük, többen rámutattak arra, hogy a szegregáció és az egyes városi terek eltérő térhasználatából eredő fragmentáció a túlságosan merev, doktriner jogalkotás következménye. Ezek az írások – szakítva a jogalkotás „mindenhatóságának” hamis képzetével – egy új szabályozás kialakítását, az *urban governance* rendszerek fejlesztését szorgalmazták (pl. Been, V. 1996; Briffault, R. 1996; Frug, J. 1996; Valverde, M. 2005).

A *governance*-rendszerek fejlesztésének szükségességét a normatív (jogi) pluralizmus mélyreható elemzése is alátámasztotta (Berman, P.S. 2007). A *legal geography* hozzájárulása következtében napjainkra a kritikai jogi iskolán kívül is többen elismerik, hogy az illetékesség merev földrajzi határai a globalizáció korában megkérdőjeleződnek, új normatív rendszerek, normatív hálózatok jönnek létre, amelyek nemegyszer figyelmen kívül hagyják a jogalkotó akaratát (Johnson, D.R.–Post, D. 1996).

A normatív pluralizmus következtében az állam szuverenitásának megkérdőjelezésével párhuzamosan átalakultak a jog lehetőségei, új jogi terek (*legal spaces*) jöttek létre, ez másfajta szabályozást igényel (Douglas, L.–Sarat, A.–Umphrey, M.M. 2003; Manderson, D. 2005; Rosemary, J.C. 2001). Mindezek mellett a Magyarországgal foglalkozó fejezetben látni fogjuk, hogy a normatív pluralizmus következtében a jogszabályok egy része megfelelő hatályosulás esetén komoly területi feszültségeket, különbségeket generálhat, ami szintén a *governance*-típusú szabályozás igényét veti fel. Ennek elkerülése végett Soja (1996) azt sürgette, hogy a jogi akadémiák forduljanak a földrajz, azon belül a *legal geography* felé, hogy jobban megértsék a globális világban jelentkező új normatív folyamatokat, valamint a tér (így a szabályozási tér) átstrukturálódását.

Végül megemlíthető, hogy a földrajzi személet napjainkban nagy hatást gyakorol a globális környezeti kérdésekre és szabályozásra (Burns, W.–Osofsky, H. 2009; Delaney, D. 2003b; Osofsky, H. 2007a), valamint a városi társadalom térbeli szerveződésével és a városi bűnözéssel kapcsolatos társadalmi kontroll-elméletekre is (Beckett, K.–Herbert, S. 2010; Herbert, S. 1999, 2006).

#### 3.5.4. A *legal geography* értékelése

A földrajz és a normatív szféra kapcsolatrendszerének elemző vizsgálata mindeddig legteljesebben a *legal geography* keretében fejlődött ki. A földrajzhoz tartozó tudományág gyökerei időben messzire nyúlnak, majd a 20. század elejétől a normativitás és a térbeliség kutatása komoly lendületet vett (lásd az összefoglaló 2. táblázatot a fejezet végén). A jog fizikai térbeliségét (*spatiality of law*; Blomley, N. 2003), illetve a földrajzi térhez fűződő kapcsolatrendszerét ku-



2. táblázat. A jog és a földrajz kapcsolatának fejlődése, fontosabb irányzatai és képviselői

Irányzat	Főbb kutatási területek	Jelentősebb képviselők időrendben
1. Ókori államelmélet	Államformák elemzése, az állam normatív struktúráinak feltárása, a jog hatása az államon belül	Platón, Arisztotelész, Cicero, Sztrabón
2. Középkori determinizmus	Jog és éghajlat, jog és földrajzi övezetesség kapcsolata	Montesquieu, Pascal
3. Regionális kutatások (Regional studies of law)	Állami jogrendszerek eltéréseinek földrajzi magyarázata a determinizmus alapján	Kocourek, A.–Wigmore, J.H. 1918; Wigmore, J.H. 1928, 1929; Grossfeld, B. 1984
	Földrajzi jogtudomány – Geojurisprudenz: az egyes államok alkotmányos berendezkedésének, jogrendszereik eltéréseinek összehasonlító elemzése térképi módszerek segítségével	Merk, W. 1926; Haushofer, K. 1928; Langhans-Ratzeburg, M. 1928, 1932; Reichard, H. 1930; Easterly, E.S. 1977
4. A jog földrajzi hatásainak vizsgálata (Impact analysis)	Az állam szabályainak területi hatásai	Whittlesey, D.S. 1935; Ehrlich, E. 1936; Timasheff, N. S. 1939
	Land use policy	Andrews, R.B. 1972; Clawson, M. 1973; Platt, R. H. 1976
	Igazságszolgáltatás térbeli egyenlőtlenségei (bűnözésföldrajz és kriminológia eszközeivel)	Brunn, S.D.–Harries, K.D. 1978; Georges-Abeyie, D.E.–Harries, K.D. 1980

## 2. táblázat folytatása

Irányzat	Főbb kutatási területek	Jelentősebb képviselők időrendben
5. A <i>legal geography</i> megalapozása	A normatív és térbeli szféra kapcsolatrendszerének komplex elemzése; a <i>legal geography</i> megalapozása	Clark, G.L. 1985, 1989a, 1989b; Blomley, N. 1987a, 1989a, 1989b; Santos, B.d.S. 1987; Economides, K. 1988; Talbett, M. 1988
	A jogalkotás, a jogalkalmazás és a jog hatályosulásának területi különbségei	Clark, G.L. 1985, 1989b; Blomley, N. 1986, 1987b
	Az államhatalom és a helyi autonómia kérdéseinek területi szempontú tárgyalása	Clark, G.L. 1981, 1985; Clark, G.L.–Dear, M. 1984; Berry, D. 1987
	A jogi szolgáltatások területi megoszlásának, hozzáférhetőségének és hatékonyságának vizsgálata a társadalmi igazságosság szempontjából	Johnston, R.J. 1983; Economides, K.–Garth, B. 1984; Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a, 1986b; Economides, K. 1987; Blacksell M. <i>et al.</i> 1988; Chouinard, V. 1989; Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1992
	A szegregáció és a jogalkalmazás kapcsolata	Johnston, R.J. 1984; Clark, G.L. 1985
	A jog és a földrajz kapcsolatrendszerének általános elemzése	Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a; 1986b; Blacksell, M. <i>et al.</i> 1988; Clark, G.L. 1989b; Wije, C. 1990; Warf, B.–Wije, C. 1991



2. táblázat folytatása

Irányzat	Főbb kutatási területek	Jelentősebb képviselők időrendben
6. <i>Legal geography</i>	A) A <i>legal geography</i> átfogó, tudományos és elméleti megalapozása	Blomley, N.–Clark, G.L. 1990; Johnston, R.J. 1990; Kobayashi, A. 1990; Pue, W. 1990; Blomley, N. 1994, 2003, 2009b; Delaney, D. 1998, 2003a; Forest, B. 2000; Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. 2001; Holder, J.–Harrison, C. 2003; Butler, C. 2009
	B) A normatív rendszerek működésének térhez kötöttsége – általában – a társadalmi folyamatok téralakító hatása – a norma jelentésének térhez kötöttsége – a jogszabályok végrehajtásának területi különbségei	Blomley, N.–Clark, G.L. 1990; Blomley, N. 1994; Chouinard, V. 1994; Imrie, R.–Thomas, H. 1997 Ford, R.T. 2007 Blomley, N. 2003 Chouinard, V. 1994; Ford, R.T. 1994, 1999
	C) A társadalmi és földrajzi tér normatív eredete – általában – metropolisz térségek fragmentálódása – a bírói döntések térformáló szerepe (role of judiciary) – közterek és magánterek közötti konfliktusok, a társadalmi igazságosság kérdésköre	Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. 2001; Blomley, N. 2003; Delaney, D. 2004; Butler, C. 2009 Briffault, R. 1996; Ford, R.T. 1996; Frug, J. 1996 Bakan, J.–Blomley, N. 1992; Delaney, D. 1993, 1998, 2003a; Ford, R.T. 1994 Mitchell, D. 1996; Blomley, N. 1998; Chouinard, V. 2000; Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. 2001; Mitchell, D.–Staeheli, L. A. 2008
	D) Jogtudományhoz és a szabályozási politikához való hozzájárulás	Been, V. 1996; Briffault, R. 1996; Frug, J. 1996; Blomley, N. 1998, 2003, 2005a, 2005b, 2009a; Herbert, S. 1999, 2006; Delaney, D. 2003b; Valverde, M. 2005; Osofsky, H. 2007a, 2007b; Berman, P. S. 2009; Burns, W.–Osofsky, H. 2009; Beckett, K.–Herbert, S. 2010

Forrás: Wije, C. (1990) és Blomley, N. (2009b) alapján saját szerkesztés

tató írások általában a földrajz, ritkább esetben a jog felől közelítenek a közös kapcsolatokhoz, metszéspontokhoz, aminek eredményeként a kutatók mind a földrajz, mind a jogtudomány számára rendkívül hasznos következtetésekre jutottak. Így például a jogban jelenlevő térbeliség („földrajz”; vö.: *Geography in Law*; Blomley, N. 2003) analizálásával sikerült bizonyítani a jog szabályainak és más normáknak a térszervező, illetve térfolyamatokat generáló hatását. A térbeliség kutatása során górcső alá vett normatív folyamatok (*Law in Geography*) pedig segítenek megérteni a normáknak, így a jogszabályoknak a földrajzi tér átalakulásában játszott szerepét. Mindez – mint látni fogjuk – lehetőséget biztosít a terület- és településfejlesztés új alapokra helyezéséhez is.

Az interdiszciplináris jellegű tudományágat napjaink kihívásai hívták életre: a legújabb kori társadalmi, gazdasági és térbeli folyamatok olyan sajátos szimbiózisba kerültek egymással, hogy megalapozott földrajzi és jogi ismeretek nélkül ezek a jelenségek nem alakíthatók, nem változtathatók (Delaney, D. 1998). Megállapíthatjuk, hogy a *legal geography* megközelítése hozzájárul a jog és egyéb normatív rendszerek által alakított tér megértéséhez, ezzel segíthet megtalálni a választ a területi különbségek okaira. A globalizálódó társadalomban és gazdaságban ható, térformáló normatív rendszerek feltárása útján előmozdíthatja egy újfajta *governance* modell meghonosítását.

Jelen sorok szerzője egyetért a *legal geography* művelőinek legfontosabb megállapításaival. A normák, így a jogszabályok is önálló (normatív) térelemek, a földrajzi tér normák által meghatározott, a szabályok térbeli megjelenése alapjaiban határozza meg a földrajzi teret. Sok esetben persze nincs is szükség a normák fizikai térbe helyezésére sem, mivel a tér nem mindig fizikai jelenség. Ezzel együtt a következő fejezetekben a *legal geography* térfelfogásának elsősorban a földrajzi térre vonatkozó eredményeit használtam fel.

A fentiek mellett meg kell említenünk a *legal geography* hiányosságait is. A tudományág fő irányzata és legtöbb képviselője az interdiszciplináris és univerzális mondanivaló ellenére szinte kizárólag az angolszász földrajztudományhoz és a precedensjogi gondolkodáshoz kötődik. Így néhány kutatási irányzat (pl. a bírói jogalkotással, jogfejlesztéssel kapcsolatos gondolatok) következtetései más jogrendszerekhez tartozó államokban – így pl. Magyarországon – csak komoly feltételek mellett fogadhatók el. A *legal geography* kritikai szemlélete ellenére mindeddig meglehetősen kevés konkrét javaslatot tett a megfelelő térbeli hatást elérő normatív szabályozás jellegére, a területi szempontokat figyelembe vevő *governance* kialakításának módjára, ezen keresztül a lokális és globális területi egyenlőtlenségek, konfliktusok megoldására, pedig a kutatási eredmények ezt már lehetővé tették volna. Végül a *legal geography* önállósodásával kapcsolatos veszélyekre is fel kell hívunk a figyelmet. A „határtudomány-jelleg” erősítése és a földrajztól való függetlenedési törekvések gyengíthetik a tudományágat, sőt magát a földrajzt is. Sajnos vannak erre utaló jelek, így pl. néhány kivételtől eltekintve kevés az



olyan földrajzi tudományos fórum (akár folyóirat, akár konferencia), ahol a *legal geography* képviselői jelen vannak, ráadásul az utóbbi években megjelent tanulmányok némelyikének nyelvezete túlzottan (és hibásan) jogászias, emiatt szinte olvashatatlanok és érthetetlenek. Ezek következtében beszűkülhetnek a publikációs lehetőségek, aminek végső soron a kutatási eredmények megismerése látja a kárát. A *legal geography* egy sajátos, a jog- a társadalom- és a természettudományok határán levő interdiszciplináris tudományterület már napjainkban is, de a jövőben témaválasztásában, hangsúlyaiban jobban ki kell domborítania kapcsolódását a földrajzhoz, mivel alapvetően a földrajzi tér legfontosabb kérdéseire keresi a választ. Közérthetően megfogalmazott, a normatív szabályozás jellemzőit és folyamatait érintő tanulmányok számára a jogtudomány fórumai is nyitva állnak, ezzel a jelenleginél komolyabb esély nyílhat a földrajzi gondolkodás jogszabályalkotásban történő megjelenésére.

#### **4. A normatív szféra és a térbeliség együttes értelmezése**

A normatív tudományok és a szabályozás, valamint a földrajzi tér és az abban zajló folyamatok kutatását egészen a legutóbbi évtizedekig sajátos cél-eszköz viszonyrendszer határozta meg, a két szféra szerves kölcsönhatása sokáig rejtve maradt a kutatók szeme előtt. A normatív tudományokat uraló felfogás szerint a tér állandó és csak az idő változik. Így a klasszikus jogtudomány is az abszolút térelmélet alapján áll, a teret külső, semleges adottságként fogja fel. A jogtudomány úgy tekint a térre, mint egy változatlan és „unalmas” közegre, csupán az idő élő számára. A jogászok többsége a teret egy absztrakt és passzív felületként (kétdimenziós területként) képzei el, ami független a társadalom világától. Bár a területi hatály fogalma (az egyes jogszabályok hatályának térbeli határa) már a klasszikus jogtudomány számára ismert volt, a földrajzi tér egyéb szempontból általában nem játszik szerepet a jogi gondolkodásban. A normatív tudományok, elsősorban a jogtudomány ezért – Blomley (2003) kifejezésével élve – „mérhetetlenül elbizakodottá” váltak, mivel csak az időtényezővel kell számolniuk, a teret adottságnak tekintik. A jog biztos saját identitásában és fontosságában, valamint abban, hogy jelentősége a társadalom életében megkerülhetetlen.

Ezzel szemben a tértudományok a tér és az idő együttes kihívásával számolnak, a jelen világ megismerésére törekednek, figyelembe veszik a térfolyamatok és a területi folyamatok különbségeit és összetettségét. A tértudományok szemléletmódja – természettudományi eredetüknél fogva – bátor-talanabb, a normatív tudományokkal szemben kevesebb kísérletet tesznek a társadalom életének befolyásolására, a „társadalmi mérnökösödésre”. Mint láttuk, a geográfusok között egyre általánosabb az a nézet, amely szerint a tér

nem pusztán egy olyan passzív felület, amin a társadalmi és a gazdasági térformák zajlanak, hanem egy közeg, amelyben a társadalom és a normativitás kölcsönhatásba kerül és újratermeli önmagát (Gregory, D. 2007).

A geográfia kialakulása óta holisztikus szemlélettel kutatja a teret, azt vallja, hogy minden mindennel összefügg, illetve, hogy minden természeti folyamatnak, gazdasági, avagy társadalmi tevékenységnek megvan a maga térbelisége (a maga által létrehozott tere), így például a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak is, emellett a normák csak a társadalmi-térbeli összefüggések segítségével értelmezhetők. A normatív és térbeli szférák kapcsolatának vizsgálata két gondolati séma mentén ment végbe: eleinte statikusan, egyirányú kapcsolatok elemzése mentén, majd napjainkban egyre inkább dinamikusan, a normatív szabályozás és térfolyamatok komplex viszonyrendszerét értelmezve.

#### 4.1. A jogi szabályozás és a tér statikus kapcsolata

Az államok működtetése és a központi jogalkotás már az ókortól kezdve feltételezte a földrajzi jellemzők és adottságok ismeretét, így például a közigazgatás megszervezésekor és az igazgatási szabályok kialakításakor nagy szerepet játszottak a természet- és társadalomföldrajzi tényezők. Az utóbbi évtizedekig a normatív szabályozást döntően jogi szabályozásként értelmezték, a (jogi) normativitás és a területiség együttes kutatása a két terület kapcsolatát általában cél-eszköz viszonyrendszerben kezelte (3. táblázat).

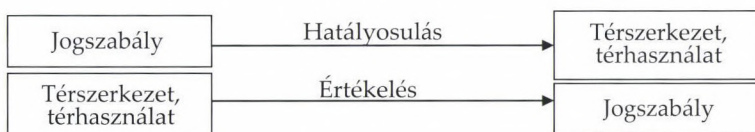
A jogszabályok kétségtelenül átalakítják a földrajzi térszerkezetet és a térhasználatot, illetve a normaalkotásra bizonyos esetekben a tér szerkezete, használata is hatással van (3. ábra). Az 1980-as évekig uralkodó statikus felfogás általában nem vette figyelembe azt, hogy a tér más normatív – esetenként jogi – szabályok együttes hatásaként jön létre és azokkal együtt változik, így nem alakulhatott ki a normativitás és a térbeliség fogalmának összefüggő,

3. táblázat. A normativitás és a térbeliség kutatásának teleologikus értelmezései

Képviselők, iskolák	Eszköz	Cél
1. Ókori és középkori bölcselek; Földrajzi jogtudomány (Geojurisprudenz); Korai jogi hatásvizsgálatok	Térületi folyamatok megfigyelése, megismerése	Állami normaalkotás és szabályozás; az állam működésének racionalizálása, a közigazgatás kiépítése, állami bevételek növelése
2. Fejlettebb jogi hatásvizsgálatok; klasszikus területi politika és területfejlesztés	Állami, helyi normaalkotás	Társadalmi, területi folyamatok megváltoztatása

Forrás: saját szerkesztés





3. ábra. A jogszabályok és a tér statikus kapcsolata. *Forrás:* saját szerkesztés

komplex elemzése. A kutatások általában a jogszabályok területi „lenyomatát” és hatásait elemezték, illetve bizonyos térbeli problémák értékelése során mutattak rá a jogalkotás szükségességére.

A normativitás és a térbeliség ezen statikus, jogközpontú megközelítése számos, napjainkban is helytálló következtetésre vezetett, ugyanis kezdetlegesen bár, de rámutatott a jogszabályok és a területi folyamatok szerves kapcsolatára. Ugyanakkor ezen nézőpont hibája, hogy a teret külső vetítési alapként kezeli, a normákat a tértől elkülönítve, az arra kifejtett hatásuk alapján vizsgálja. A statikus megközelítés gyakorlati alkalmazására jó példaként szolgálhatnak a jogi hatásvizsgálatok. Segítségükkel felismerhető, hogy a jogszabályok egyrészt önálló tereket hoznak létre, amelyek az adott térszerkezet alapvető elemei lehetnek, másrészt a térszerkezet jellegzetességei is visszahatnak a jogalkotásra. Erre egész sor történelmi példa akad a településszerkezet átalakításától, a gazdaság térszerkezetének átalakításán át a földhasználati módok megváltoztatásáig Magyarországon és külföldön egyaránt. Hazai példa lehet az Alföld településszerkezetének átalakulása a török megszállás időszakában, amely részben az eltérő adószabályok miatt zajlott le (Tóth J.–Vuics T. 1998), vagy az 1945-ös, de még inkább az 1990-es földreformot megalapozó jogszabályok, amelyek jelentős területhasználati változásokat eredményeztek.

Az állami felhatalmazással alkotott jogi normák egy részét azért hozták létre, hogy a területi folyamatokat meghatározott mederbe terelje, nyersen – és hibásan – kifejezve: a térszerkezetet formálja: ilyen pl. a területfejlesztési jog és intézményrendszer. A jogszabályok nagyobbik hányada természetesen nem térbeli irányultságú, mégis jelentős területi változásokat okoz (Emel, J. 1990; Gordos T. 2008; Illés I. 2003; Mitchell, D. 2003). Nem tagadhatjuk például azt, hogy az alkotmány és az ez alapján született eljárási törvények által felépített bírósági hierarchia módosít(hat)ja az egyes településeknek a településrendszerben betöltött szerepét, avagy a polgári törvénykönyv által deklarált szerződési szabadság, esetleg éppen ennek hiánya jelentős hatással van a gazdasági térszerkezetre stb. A 4. táblázatban a teljesség igénye nélkül jogágakat, szabályozási területeket, hozzájuk kapcsolódó jogi normákat, illetve ezen jogszabályok által kiváltott konkrét térbeli jelenségeket (térfolyamatokat) és néhány, ide kapcsolódó földrajzi diszciplínát foglaltunk össze.

4. táblázat. Néhány jogág és földrajzi diszciplína kapcsolódási pontjai

Jogág	Legfontosabb normacsoport	Egyes térbeli jelenségek	Földrajzi diszciplína
Nemzetközi közjog	nemzetközi szerződések	határok, gazdasági integrációk	államföldrajz, politikai földrajz (határok földrajza, integráció-földrajz)
Alkotmányjog	alkotmány	különböző államformák, kormányformák; közigazgatási beosztás, választások	államföldrajz, politikai földrajz, közigazgatási földrajz
Közigazgatási jog	alkotmány, közigazgatási szervezeti törvények	közigazgatási térfelosztás, területi illetékesség	közigazgatási földrajz
Polgári jog	polgári törvénykönyv	gazdasági fejlődés, kereskedelem	gazdaságföldrajz
Büntetőjog	büntető törvénykönyv	bűncselekmények számának alakulása	kriminalisztikai (bűnözés-) földrajz
Munka-, szociális és társadalombiztosítási jog	munka törvénykönyve, szociális és TB-törvények	foglalkoztatottság, munkanélküliség térbeli jellemzői	gazdaságföldrajz, társadalomföldrajz
Gazdasági jogok (adó jog, pénzügyi jog, csőd jog)	gazdasági törvény, adótörvények, a pénzügyi szervezetrendszert szabályozó törvények	gazdasági fejlődés, egyenlőtlenségek alakulása	gazdaságföldrajz, regionális földrajz
Környezet jog	környezetvédelmi, természetvédelmi törvény	környezeti, természeti állapot, védett területek	környezetföldrajz, természetföldrajz
Eljárási jogok	eljárási törvények	településhierarchia, területi illetékesség	közigazgatási földrajz

Forrás: Kondor A.Cs. 2004



A táblázatból kitűnik, hogy a térszerkezet egyes elemeinek és a jogi szabályozásnak a viszonya kölcsönös: gyakran térbeli vetülettel (is) bíró probléma következménye a jogalkotás (például: a környezet károsodása, vagy a munkanélküliség jelensége egyre aprólékosabb, területileg egyre differenciáltabb jogszabályalkotást igényel), de megfigyelhető, hogy ez a térbeli probléma sokszor alapvetően jogipolitikai gyökerekre vezethető vissza (például a magyarországi munkanélküliség kialakulása a rendszerváltozást kísérő átalakulásra, Dövényi Z. 2001).

A jogi szabályozás földrajzi elemzése maga után vonja a társadalmi-gazdasági tények térbeliségének vizsgálatát, a jog területi dimenzióit próbálja meg feltárni. A földrajzi kutatás és a jogalkotás természetesen létezhet egymástól elválasztva is, ekkor azonban a jogalkotó kellő felkészültség híján olyan szabályokat alkot, amelyek csak esetlegesen, véletlenszerűen eredményeznek kedvező térbeli folyamatokat. Gyakori tapasztalat, hogy a földrajzkutatók által feltárt gyakorlati problémákkal homlokegyenest ellentétes jogi szabályozás születik, illetve a megalkotott szabályok hoznak létre nehezen kezelhető térbeli konfliktusokat. Erre jó példa lehet a budapesti agglomeráció jelenlegi közigazgatási rendszere, ami egyértelműen gátolja egy egységes metropolisz-régió kialakítását (igaz, hogy 2005-ben törvény született az agglomeráció rendezési tervéről, de ez az elavult közigazgatási rendszert nem változtatta meg). De megemlíthetjük a korábbi hazai csődjogi szabályozást, ami az esetleges megújulás lehetőségét is magában rejtő csődeljárás helyett a felszámolási eljárásokat helyezte előtérbe. Mivel a fizetéseképtelenség zömmel az elmaradott régiók társas vállalkozásait érintette, így a szabályozás inkább a területi különbségeket növelte. Mindezen feszültséggócok elkerülése végett napjainkban is fontos feladat, hogy a normaalkotó pl. hatásvizsgálatok keretében megismerje a földrajzi kutatások eredményeit, emellett a földrajz mint tudomány képes legyen arra, hogy ezen eredményeket megfelelő módon közvetítse a jogalkotás felé.

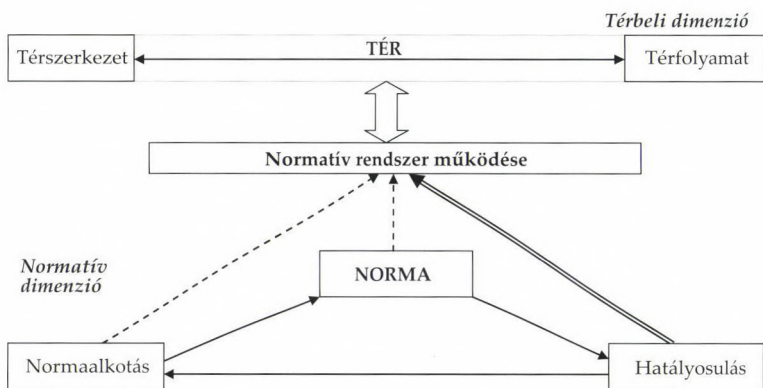
#### **4.2. A normativitás és a tér dinamikus kapcsolata**

Napjainkban a térbeliség és a szabályozás korábbinál bonyolultabb kapcsolatrendszerei tapasztalhatók, ezért szükségszerűvé válik a normativitás és a térbeliség kölcsönhatásának újszerű, dinamikus értelmezése. Mindez túllép a jog és a tér teleologikus jellegű, statikus megközelítésén és a jog mellett más normatív rendszerek is a vizsgálódás középpontjába kerülnek. Az már korábban is ismert volt, hogy a normatív szabályok egy része teljesen független az államoktól, de ezek térszerkezet-átalakító szerepét nem tartották lényegesnek. Azonban – részben a *legal geography* hatására – világossá vált, hogy a jogtól független normatív rendszerek (pl. a nemzetközi gazdasági szereplők közötti transznacionális normák, vagy a társadalom jogon kívüli szabályai) komoly

társadalmi-területi hatással bírnak, ezért a normativitás és a térbeliség viszony-rendszere összetettebb a jog területi hatásainak, lenyomatának vizsgálatánál. A normatív rendszerek (pl. a jog) és a tér folyamatos kölcsönhatásban, „együttműködésben” vannak egymással, amit az alábbi modell szemléltet (4. ábra).

A 4. ábrán látható, hogy a földrajzi dimenzió (a tér dimenziója) nem különül el a normatív dimenziótól, mert a normatív szféra egészének működésén (különösen a hatályosuláson) keresztül hozza létre a teret, így a geográfia által vizsgált földrajzi teret is. A tér nem csupán különálló közeg, amiben a kölcsönhatások lejátszódnak vagy amiben megvannak az úgynevezett térbeli vetületek, hanem a normák önálló téralkotók. Mint a *legal geography* ismertetésénél láttuk, a társadalmi-gazdasági térfolyamatok, így a térszerkezet egyik meghatározója a normatív szféra. A szabályok elsősorban hatályosulásuk során hoznak létre térfolyamatokat, ami egyben új térszerkezetet is eredményez. A földrajz a térfolyamatokat és a térszerkezetet elemző-analizáló módszereivel képes feltárni és a normatív cselekvések, a térbeli folyamatok, valamint a struktúra változásának okait megtalálni.

A térbeli és a normatív szféra elsősorban a dinamikus elemeken, a hatályosuláson és a térfolyamatokon keresztül határozza meg egymást (a 4. ábrán ezt fejezi ki a felfelé mutató vastagabb nyíl). A térbeli folyamatok és a térszerkezet normatív elemeket tartalmaznak, mivel a normatív szféra elemei, így maguk a normák, azok keletkezése és a hatályosulás folyamatai is formálják. Az egyes térelemek vagy területi egységek (pl. a tárgyak; a házak, telkek, tömbök, utcák, városok stb.) valódi jelentésüket az adott normatív közegben, az adott helyen és időben érvényes szabályok között nyerik el, a földrajzi térben való megjelenésüket a szabályok határozzák meg. Ennélfogva nemcsak a normák vannak beágyazódva a térbe, hanem a mindenkori térszerkezet és a térfolyamatok is a normatív közegbe.



4. ábra. A térbeliség és a normatív szféra dinamikus modellje. Forrás: saját szerkesztés



A normatív szféra és a térbeliség dinamikus modellje alapján tehát joggal állíthatjuk, hogy a földrajznak helye van a normatív szféra kutatásában és ezzel együtt a normatív tudományok közé tartozó jogtudomány is ki kell, hogy vegye a részét a tér, s ezen belül a földrajzi tér kutatásából. A normatív rendszer és a területi dimenzió közötti legfontosabb kapocs a normák hatályosulása, ami azt jelenti, hogy az érvényes és a hatályos norma ténylegesen hatni kezd, elkezd „megvalósítani a célját”, azt, amiért létrehozták (Varga Cs. 2003). A szociológiai jogfelfogás szerint a normák többsége csupán addig tekinthető pusztán normának, amíg nem hatályosul. Delaney (2003a) szerint a normatív szabály a hatályosulás során kikerül a normatív szférából és ekkor már inkább térbeli jelenség, mint normatív. A hatályosulás a legtöbb esetben a korábbiaktól eltérő irányú területi folyamatokat és ezzel együtt változó, átalakuló térszerkezetet is jelent.

A dinamikus megközelítés azt vallja, hogy a szabályozás lényegében diszkurzív fogalom, aminek a működését csak a normák hatályosulásán, társadalmi és területi hatásmechanizmusain keresztül érthetjük meg, enélkül a szabályokat és a teret lehetetlen értelmezni. A szabály önmagában csak szöveg, ami az értelmezés és alkalmazás útján válik láthatóvá a külvilág számára is. A normák sohasem önmagukban, hanem különleges társadalmi-térbeli kontextusban hatályosulnak (Forest, B. 2000).

Ha a norma jogi norma, akkor ezt nevezhetjük a jog materializálódásának. Mivel a jogi normák – a többi normához hasonlóan – maguk is térelemek, a tér átitatódik jogi jellegű fogalmakkal, a jogi elemeket a társadalmi és a területi közegből nem lehet kiemelni (Cover, R. 1986; Delaney, D. 2003a; Lange, B. 2003). Részben ebből fakad az is, hogy mind a magán-, mind a közjogi jellegű normatív szabályozás gazdag területi vonatkozású kifejezésekben (pl. szférák, zónák, határok, tartományok, korlátok stb.), illetve bizonyos, a térbeliséghez kapcsolódó fogalmak komoly jogi tartalommal bírnak.<sup>16</sup>

A normativitás és a térbeliség dinamikus modellje a jogszabályok és a tér kapcsolatát a fenti bonyolult kölcsönhatások során folyamatosan alakuló, együttmozgó rendszerként vizsgálja. A közjogban különösen sok területi célzattal megalkotott szabályt találunk (pl. a területi illetékesség, közigazgatási és államhatárok stb. szabályozása), de minden más jogszabály is kapcsolatban van azzal a térrel, ahol létrejött és hatályosult. Jackson és Wightman (2003) szerint nemcsak a közjogi normák esetében, hanem a magánjogi normáknál is rendkívül fontos a területiség, azok általában több térelemmel vannak kapcsolatban.

A térbeliség és a normativitás dinamikus megközelítése szerint a normatív szférában jogi és nem jogi normák egyaránt előfordulnak, a teret nor-

<sup>16</sup> Delaney (2003a) a következő példákat hozza a tér jogi fogalmakkal történő „átitatódására”: indián rezervátumok, munkahelyek, magán- és közterületek, szavazóközetek, iskolai körzetek, szabadkereskedelmi övezetek stb. Mindez összefüggésben van azzal a tétellel, hogy a térelemek adott normatív közegben kapnak valódi értelmet.

matív szabályok szövik át. A tér különböző elemeire más és más szabályok vonatkoznak, értelmüket más és más szabályok alapján nyerik el, aminek térbeli visszacsatolása van. Példa lehet erre a tulajdon fogalma és a hozzá kapcsolódó normatív szabályok halmaza. Mivel a jogosultságok és kötelezettségek nagy része a tulajdonhoz kötődik, a dinamikus szemlélet szerint a tulajdonhoz kapcsolódó normák valós térformáló erővé válnak, mivel a világosan kijelölt köz- és magántulajdon-határok a társadalmi-gazdasági térszerkezet egyes elemeinek határai is. A magánjogi jogosultságok korlátozottságát gyakran a jogtárgyak térbeli beágyazottsága okozza, így például az ingatlan jogtárgyak illeszkednek a földrajzi térbe, aminek a jellemzője az állandóság, a korlátozottság és a mozdíthatatlanság. A dinamikus koncepcióban a térbeli változások a normatív rendszerek működésének következményei. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a térszerkezet elemei normatív kategóriák is egyben (pl. munkahely, otthon, földbirtok), valamint az egyes – normatív jelentéssel is bíró – térelemekhez normatív kötelekkel kapcsolódnak a személyek (pl. munkahely-munkavállaló, otthon-család, földbirtok-földtulajdonos), aminek viszont ismét komoly visszacsatolása van a térszerkezetre. A társadalmi-gazdasági jelenségek többsége egyben normatív és területi is (pl. az iroda munkavállalók nélkül nem tekinthető munkahelynek, egy ingatlan család nélkül nem tekinthető otthonnak, egy földterület földbirtokos nélkül nem tekinthető birtoknak).

A területi és jogi kapcsolódások együttesének jellemzői megszabhatják az egyének társadalmi státusát is, ami végső soron visszahat arra a területre, amit az adott személyek használnak. Jó példát szolgáltatnak erre a „piroslámpás” negyedek, ahol a jogon kívüliek tekintett prostituáltak által használt tér – akár az ott lakó törvénytisztelő állampolgárok lakóházaival együtt – egyre inkább jogon kívülivé válik, így a hatóságok is más szabályok mentén kezelik az ilyen területeket; pl. csaknem természetesnek tartják az itt előforduló prostituált-gyilkosságokat és más bűncselekményeket is (Blomley, N. 2003; Delaney, D. 2004).

### 4.3. A tér normatív felfogása

Látjuk, hogy a földrajzi tér elemei normák által meghatározottak. Itt visszautalunk a *legal geography* által használt *nomoszféra* fogalmára: minden, amit személyesen megtapasztalunk a térben, szabályok sorozatára alakul ki, szerveződik és fejlődik. A normáknak egyebek mellett olyan területi vonatkozásai vannak, amelyek új normatív szabályok keletkezését váltják ki vagy teszik szükségessé. Ezért mondhatjuk, hogy mivel a normatív rendszerek (pl. a jogrendszer) dinamikusak, folyamatosan új normák születnek, illetve lépnek a régiek helyébe, így a tér is folyamatosan átalakul. A normatív szféra változását külső



vagy belső tényezők egyaránt okozhatják: kívülről indukált változás például a normák jelentőségének vagy a szabályozandó közegnek a megváltozása; a normatív rendszerek belső változásában pedig nagy szerepet játszhat a normák jogalanyok általi, időben változó interpretációja (Therborn, G. 2002). A térbeliség és a normativitás így értelmezett együttmozgása, kölcsönhatása a tér normatív felfogásához vezet el, aminek segítségével a tér változásait normatív eredetre vezethetjük vissza.

Benedek József térelméleteket összegző munkája (2002) alapján megállapítható, hogy a normatív tudományok és a geográfia határterületét feltáró kutatások szemlélete leginkább a magatartásföldrajz térszemléletére alapoz, de azt meghaladva felfedezhető benne a Werlen-féle cselekvésorientált térszemlélet is (Werlen, B. 1987, 1993; idézi: Benedek J. 2000, 2002). A magatartásföldrajz azt vallotta, hogy az emberi cselekvés közvetlen módon felelős a térhatású folyamatokért. Térszemlélete ennek eredményeként sajátos átmenetet képez a relatív térfelfogás irányába (Benedek J. 2002). A cselekvésemélet ezt meghaladva azt állítja, hogy a tér strukturáltságát az emberi cselekvések hozzák létre; ez a felfogás alapozza meg Werlennél a cselekvésorientált szociálgeográfiát (Werlen, B. 1993).

A cselekvésemélet kritikusai szerint az elmélet egyik fő hiányossága az, hogy nem képes makroszintű folyamatokat modellezni és nem tudja megmagyarázni a posztmodern társadalom kontextualitását és sokszínűségét (Benedek J. 2000, 2002). Ezek a kritikák a normatív térfelfogás alapján kiküszöbölhetők, mert ebben az esetben nemcsak mikroszintű mozgásfolyamatok, hanem regionális térfolyamatok is értelmezhetők (pl. a társadalmi-gazdasági térfolyamatok és ebből adódóan a területfejlesztés modellezése). Napjaink társadalmainak összetettsége és sokszínűsége pedig éppen a normatív pluralizmus miatt könnyen magyarázható. Ebben a felfogásban ugyanis a társadalmi-gazdasági folyamatok, így a térfolyamatok is normatív eredetre vezethetők vissza. Jogi és nem jogi normák együttesen határozzák meg többek között az egyének, közösségek (pl. családok, bünszervezetek stb.), gazdasági szervezetek, állami intézmények kontextuális értelmét és cselekvését, így azokat a cselekedeteket is, amelyek hatására a térfolyamatok, így a területi folyamatok változnak. A normatív közeg átalakítása tehát magától értedődően változtatja a térfolyamatokat és a területiséget is. A jogi normák átalakítása a cselekvések több normarendszerbe történő beágyazottsága következtében azonban nem eredményezheti automatikusan a térfolyamatok szándékolt irányú és mértékű megváltozását, mivel ehhez leggyakrabban a többi normatív rendszerben is szükségesek módosulások.

A normatív és a térbeli szféra kölcsönhatásával foglalkozó kutatók szerint a normatív döntés, a hatályosulási folyamat a normatív szféra térspecifikus jellemzője, illetve ennek a normatív szférába való visszacsatolása kulcsszereppel bír. A *legal geography* tárgyában született munkák alapján kije-



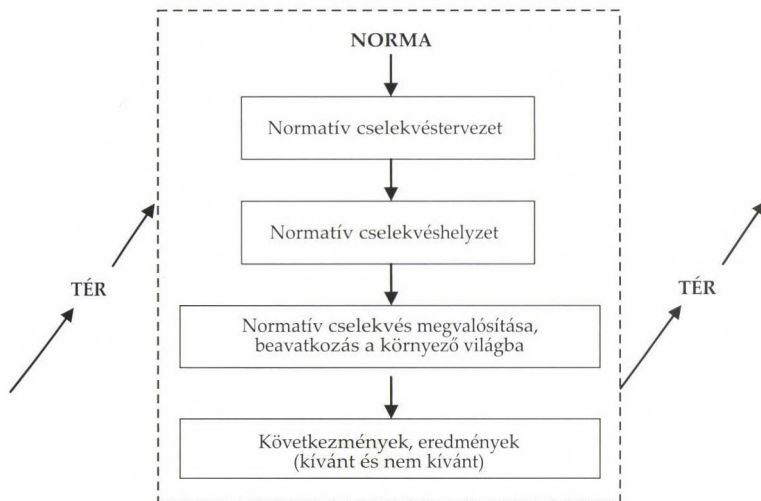
lenthető, hogy a teret a tárgyak és emberek közötti, általában normatív eredetű társadalmi-gazdasági kapcsolatok és normatív cselekvések strukturálják, ezért a tér, valamint annak minden eleme normatív jellegű és értelmű, illetve a normák egyben térelemek is. Ezek alapján bátran állíthatjuk, hogy a normák szorosan kapcsolódnak a társadalmi-gazdasági rendszerekhez, de működésük miatt a térhez is: hatásuk térbeli, illetve teret alakítanak ki. Ezzel párhuzamosan igaz, hogy a személyek, tárgyak is valódi értelmüket a normatív viszonyok rendszerében nyerik el.

Mindezt a következő példával szemléltethetjük. Legyen adott egy közterület (pl. egy városi utca vagy tér). A közterület jellegét és minden egyes szegletét normatív viszonyok határozzák meg, a területen található dolgok és a térhasználó személyek között bonyolult normatív „szövet” létezik. Tegyük fel, hogy valaki erre a térre egy magántulajdonban álló ülőbútort (pl. padot) helyez ki. Ezt a padot, ennek használóit, valamint a körülötte kialakuló teret, a térhasználatot és végső soron a pad és a tér sorsát a normatív viszonyok egész sora határozza meg (pl. közjogi jogszabályok; ezen belül a közterületen levő pad kihelyezésére és karbantartására vonatkozó engedélyek, tevékenységek léte vagy hiánya; köz- és magántulajdonra vonatkozó szabályok; a térhasználók (pl. kismamák, fiatalok, nyugdíjasok, hajléktalanok, „gengek”) sajátos, nem jogi normatív szabályai (viselkedési normák, szokások) és a köztük lévő jogviszonyok stb. Látnunk kell, hogy ezek a szabályok a térbeli mozgást is meghatározzák, pl. arrébb tehetjük-e a padot vagy nem (ha a mi tulajdonunk, akkor igen), összetörhetjük-e, eldobhatjuk-e (pl. a lomtalanító igen), avagy *köteles* vagyok-e vigyázni rá stb. Példát persze nemcsak alapvetően köztulajdonban álló terekről lehet hozni, hanem az általában a magánszférába (magántulajdonba) tartozó terekről is (pl. magánépületek – családi házak, magánüzemek terei stb.), ahol a térhasználatot szintén ezernyi közösségi- és magánjellegű norma határozza meg.

Látnunk kell, hogy az ilyen, normatív módon értelmezett térrészekből épül fel maga az állandóan változó földrajzi tér is. A normatív cselekvéseket nemcsak a jogszabályok, hanem az összes norma együttesen hozza létre és az újabb normatív folyamatok (cselekvések) a normatív relációk közepette kifejlődő és folyamatosan átalakuló normatív tér keretei között mennek végbe (5. ábra). Ez a megközelítés elvezet a tér folyamatként történő értelmezéséhez: a földrajzi térről alkotott képünk a normatív viszonyok aktuális állapotát tükröző pillanattfelvétel, ami időben folyamatosan változik, de egyazon időpontban is különböző nézőpontok alapján más és más jellegű.

Hangsúlyozzuk, hogy a tér cselekvésemélet alapján felépített normatív modellje nem csak az államközpontú jogi szabályozás működését jelenti, ez a normatív pluralizmus kétségtelen jelenléte és erősödése miatt nem állja meg a helyét (Merry, S. 1988). A normatív térelemélet a jogon kívül más, pl. egyének közötti vagy transznacionális normatív kapcsolatokat is értelmezni képes. Ahogy azt a 2. fejezetben kifejtettük, a jog csak a társadalmi normaosztályba tartozó normák egy csoportját jelenti, ezen kívül még számos normacsoport és normaosztály van, ami alakítja a teret. Például a globalizáció erősödése, a





5. ábra. A normatív cselekvések által folyamatosan alakuló tér felfogása. Forrás: Benedek J. (2000) cselekvésméletet bemutató ábrája alapján saját szerkesztés

nemzetközivé vált, transznacionális gazdaság hatására, avagy a magánszabályozás autonómiájának általánossá válása nyomán ma már korántsem az állam a legerősebb gazdasági normaalkotó. Ezért kijelenthető, hogy az állami jogi szabályozás csupán egy a több, egymással versengő normarendszer között, ezért a területi folyamatok kizárólagosan az állam által alkotott normatív szabályokon keresztül nem kontrollálhatók.



Minderre példaként hozható fel a 6. ábrán bemutatott budapesti szituáció. Azon túl, hogy a képen szereplő épület, illetve a járda minden része, belső anyaga és külső határa is magán- és közjogi szabályok által meghatározott, ebben az esetben a műhely tulajdonosa az ajtaján egy normatív kérést helyezett el. A felirat a közterületet kívánja szabályozni, a térhasználatot átalakítani, amit

6. ábra. Példa jogi és nem jogi szabályok térbeli hatására. Forrás: saját fénykép

– mintegy nyomatékosításul – egy kék vonalnak a parkolási zóna határát kijelölő fehér sávra történő felfestésével is alátámasztottak. Érezzük ugyan, hogy a jogi normából származó fehér vonal a kötelező térrendező szabály, de a kék vonal hatása is érvényesülhet. Ez utóbbit azonban újabb normarendszerek (pl. viselkedési normák, helyi parkolási szokások) határozzák majd meg.

Az elemzések és a cselekvésemélet alapján felépített normatív térmodell alapján elfogadjuk, hogy a tér és a benne lezajló cselekvések normatív eredetűek, a különböző társadalmi-gazdasági térfolyamatok normatív módon szabályozottak, illetve normatív hatásra alakulnak. Ez a felfogás bizonyos értelemben közel áll a tér társadalmi eredetéről vallott felfogáshoz, a tér szubjektivitásához is (lásd bővebben: Faragó L. 2005), de véleményem szerint éppen pl. az egyes fizikai jellemzőkre (terület, távolság stb.) építő, sokak számára kötelező és egyértelműnek tételezett normák (pl. a jogszabályok) léte miatt mégsem lehet teljesen szubjektívnek tekinteni minden teret. Ez utóbbi esetben a szabályok által kialakított tér a társadalom nagy többsége számára „objektivizálódik”, külső adottsággá válik.<sup>17</sup>

A szabályozás, a szabályozottság eredetileg teljesen független volt az államtól. Ugyanakkor a 20. században az állam egyre nagyobb igénnyel lépett fel annak érdekében, hogy a tér a saját szabályai szerint alakuljon, formálódjon és „objektivizálódjon”, ennek érdekében igyekezett a térfolyamatokat a saját normái szerint irányítani. Ezért jött létre a területi szabályozás, amihez a területfejlesztés normatív rendszere is hozzátartozik. Ennek működési elveit és a normatív pluralizmus következtében jelentkező korlátait a következő fejezetben mutatjuk be.

## 5. A területfejlesztés normatív tartalma

### 5.1. Területi szabályozás és szabályozottság

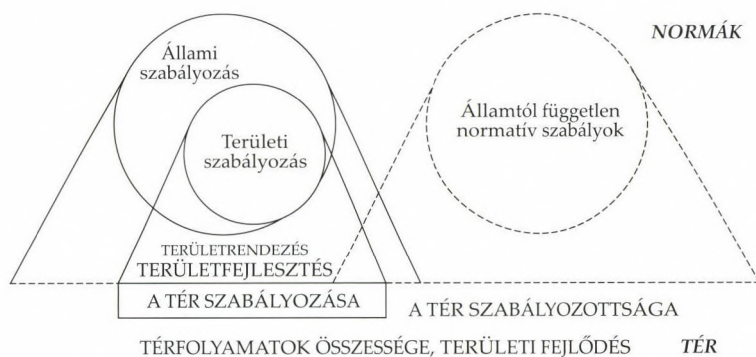
A területfejlesztés elméleti megalapozását az a felismerés adja, hogy lehetőség van a területi folyamatok befolyásolására, mivel az állam normatív szabályok segítségével területi változásokat képes kiváltani. Amint a *legal geography* irányzat kutatásai alapján megállapítottuk, a normák – legyenek azok jogszabályok vagy más normaosztályba tartozók – teret hoznak létre, átrendezik a térszerkezetet, alakítják a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat, egyszerűen

<sup>17</sup> Azon már lehet vitatkozni, hogy az „objektivizálódás” talán soha sem teljesedhet be, a normák nem lesznek mindenki által egyértelműek (nem ugyanazt érti rajtuk mindenki). Ebből a szempontból valami sajátosan szubjektív elem mindig marad még a jogi jellegű normák által kialakított térelemek és térbeli viszonyok esetében is, ennek hatását csak fokozza az a jellemzően szubjektív viszonyrendszer, amibe az ilyen térelemek beágyazódnak, illetve értelmet kapnak.



meghatározzák a területi folyamatokat, a „fejlődést”. A területi fejlődés ebben az értelmezésben nem más, mint a normatív tér szabályozottságának és szabályozásának valamilyen együttes iránya, amihez pozitív asszociációk társulnak. A normatív térfelfogás alapján láttuk, hogy a térfolyamatok normatív módon szabályozottak, ez a szabályozottság természetes úton jön létre azáltal, hogy a cselekvések zöme normatív eredetű és normák által meghatározott közegben zajlik. Természetesen a normák többsége nem azért létezik, hogy a térbeli szférát szabályozza, de a tér szabályozott, mert a cselekvések normatív közegben történnek és ezáltal a normatív rendszer szabályai szerint működő térről beszélhetünk. A területfejlesztésnek és az ennek alapjául szolgáló területi szabályozásnak a normativitás és térbeliség viszonyrendszerében elfoglalt helyét az alábbi, 7. ábrán érzékeltetjük.

A területfejlesztés- és rendezés alapja a területi szabályozás. A területrendezés szinte kizárólag jogi jellegű területi szabályozást jelent, a területfejlesztés azonban ennél bővebb fogalom. Az állam térre ható szabályainak köre azonban még a területfejlesztés szabályainál is szélesebb. Mindezzel együtt az állami eredetű szabályozás mint célzatos szabályalkotás a térfolyamatok összességének, a területi fejlődésnek csak egy részére van hatással, mert ezekre nagy befolyással bírnak az államon kívüli szféra saját, elsősorban nem a területi folyamatok változtatását megcélzó – bár szükségszerűen ahhoz vezető – szabályai is, aminek következményét inkább egyfajta szabályozottságnak nevezhetjük. Ezért azt mondhatjuk, hogy a szabályozottság és a szabályozás elkülönül egymástól, a tér normatív szabályozása célzatosságot feltételez (5. táblázat). A tér az állami normaalkotás nélkül is szabályozott, a területi szabályozás nagyobb szerepére ott van szükség, ahol a szabályozottság társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségeket okoz vagy azokat tartósítja. Ugyanakkor már itt felhívjuk a figyelmet arra, hogy a később tárgyalt jogi pluralizmus



7. ábra. A területi szabályozás szerepe a térfolyamatokban és a területi fejlődésben.  
Forrás: saját szerkesztés

5. táblázat. A területrendezés, a területfejlesztés és a területi fejlődés jellemzői

Jellemzők	Térfolyamatok, területi fejlődés		
	Normatív szabályozás		Normatív szabályozottság
	Területrendezés	Területfejlesztés	
Eredet	Állami, önkormányzati normatív tevékenység	Hagyományosan állami, kisebb részben regionális és lokális szintű tevékenység	Társadalmi-gazdasági tevékenységek összessége
Normatív tartalom	Jogi normák: a területi szabályozáson belüli rendezési jogszabályok	Jogi normák, illetve egyéb normatív cselekvések (alkuk, döntések, lobbik stb.)	Minden norma egyaránt szerepet játszik
Eredmény	Jogszabályok által rögzített területhasználat	Központilag befolyásolt térszerkezet és térfolyamatok	„Spontán” alakuló térfolyamatok és térszerkezet

*Forrás:* saját szerkesztés

eredményeként napjainkban az államon kívül is létrejönnek az állam által később jogként elismert szabályok, így a globális világban az érvényes jog, így a területi szabályozás akár el is szakadhat az államtól (vö.: 6. fejezet).

A társadalmi-gazdasági térfolyamatok befolyásolásának igényével, normatív-koordináló funkcióval jellemezhető területi szabályozás – a területrendezés mellett – legteljesebb módon a területfejlesztésben jelenik meg (Benedek J. 2006). A területfejlesztés a területrendezésnél bővebb tartalommal bír: míg az utóbbi jellemzően a területhasználat műszaki-fizikai szabályozását (rendezését) jelenti, addig az előbbi összetett, normatív választ igyekszik adni a „Hogyan és merre tovább?”, illetve a „Mi legyen?” típusú fejlesztési kérdésekre. A területrendezés kizárólagos alapja a területi szabályozás jogi normatív jellege, ezzel szemben a fejlesztésben a jogon kívül más normatív rendszerek (pl. a döntésekben és a döntések végrehajtásában a területfejlesztés szereplői között nagy szerepet játszó, az alkukban, lobbitevékenységben testet öltő társadalmi-gazdasági szabályrendszerek) is alapvető fontosságúak. Mint a „fejlesztés” kifejezésből érezhető, a területfejlesztés csaknem minden eleme normatív beavatkozási jellegű, szorosan kapcsolódik a területi tervezéshez és a területrendezéshez, de komplexebb annál, ugyanis a tervek által meghatározott szűk mozgásteret a területi szabályozás normatív láncolatával, valamint a döntések és a végrehajtás folyamatosan alakuló, a jogtól sokszor független, de mégis normatív jellegű szabályaival tölti ki.

Mivel a politika és az ahhoz kapcsolódó lobbik a térfolyamatok alakításában fontos szereppel bír, ezért a területfejlesztést gyakran összekeverték a területi vagy regionális politikával (Faragó L. 1994). Ez nem helytálló, mert az



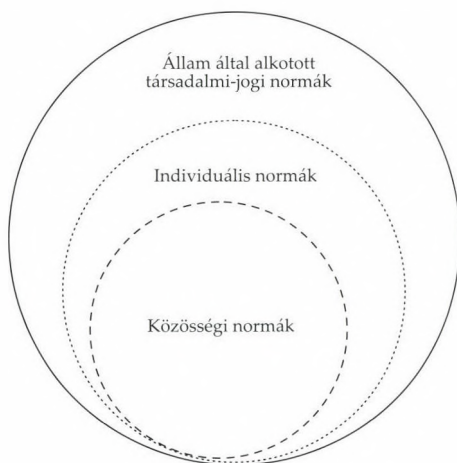
állami és nem állami szereplők közötti tárgyalásokban, alkukban, lobbizásban megjelenő, sajátos normarendszer alapján működő politikai tevékenység is a területfejlesztés részének tekinthető. Mindezek következtében a jelenleg hatályban lévő, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény (1996. évi XXI. tv.) területfejlesztésre vonatkozó meghatározásai csak részben fogadhatók el: a jogszabály egyrészt összekeveri a fejlesztési és rendezési kérdéseket és nem ejt szót a területi szabályozásról, ami a területfejlesztés nagyon fontos – bár nem kizárólagos – alapja.

A térfolyamatok szabályozásának igényével fellépő, a területfejlesztés alapjául szolgáló normák hatás-mechanizmusainak megértéséhez először tisztázni szükséges az állam normatív hatókörének a kiterjedését. Elsősorban a 20. század során voltak olyan időszakok, amikor az államok joggal érezhették úgy, hogy hatalmuk van a normatív viszonyok többsége felett. A helyzet napjaink kevésbé központosított államaiban kétségkívül eltér ettől, mindez azonban nem mindig érzékelhető a területfejlesztés képviselőinek és a szabályalkotóknak a tevékenységében.

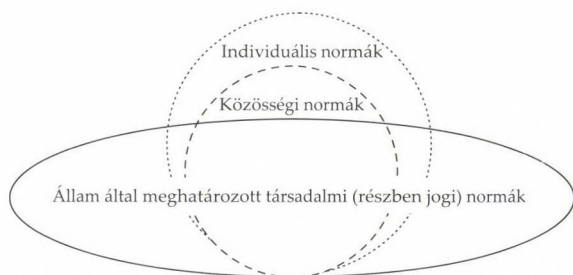
## 5.2. Az állam normatív monopóliuma és primátusa

Abban az esetben, ha a normatív szabályok létrejötté alapvetően egybeesik az állam szabályozásával, illetve nagymértékben függ attól, akkor az államnak lehetősége nyílik arra, hogy a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat meghatározott irányba terelje, még akkor is, ha a normaalkotás és normaalkalmazás kétségtelenül elválik egymástól. Totalitárius diktatúrákban (pl. sztálinizmus, náciizmus, fasizmus) a normatív monopólium általában teljesnek mondható, mert az állam alkotta társadalmi normák az összes többi normaosztályt ma-

guk alá gyűrik. Természetesen ebben az esetben van a legtöbb esélye az államnak arra, hogy a területi folyamatokat befolyásolja, mivel a társadalmi-gazdasági életre elsődleges hatással vannak az állam normái (8. ábra). A 4.3. fejezetben kifejtett „pados” példa esetén ekkor nem kérdés, hogy mi történik a kihelyezett ülóbútorral: az, amit az állam akar. Nem létezik az államtól teljesen független autonóm



8. ábra. Az állam normatív monopóliuma.  
Forrás: saját szerkesztés



9. ábra. Az állam normatív primátusa. Forrás: saját szerkesztés

területfejlesztés normatív alapja az állam által létrehozott jogi struktúrákhoz, a területi szabályozáshoz kötődik, kialakulása történeti szempontból az állam normatív monopóliumán, illetve primátusán alapult, aminek értelmében elsősorban az államot tartották a tér alakítójának és formálójának. Napjainkban a területfejlesztést nemcsak állami keretek között értelmezzük ugyan, de a regionális vagy szupranacionális szinten (pl. EU) zajló programokat ugyanaz az állami eredetű normatív (jogi) felfogás legitimálja. Ez a gyakorlat azonban óhatatlanul magában hordozza a kudarc lehetőségét, mivel a térfolyamatokat nemcsak az állami (leggyakrabban jogi) normatív szabályozás határozza meg, hanem más normarendszerek is. A közjogi tartalmú területfejlesztés normatív eszköztára, a területi szabályozás korántsem lehet teljes, ezért ennek figyelmen kívül hagyása súlyos kudarcokhoz vezet. Ugyanis tekintettel kell lennünk az államtól független normák térformáló szerepére, emellett még erősen központosított országokban is a politikai döntések szükségszerűen létrehozhatnak olyan normatív rendszereket, amelyek számos esetben az előre meghatározott

normatív viszonyrendszer sem a maga „alternatív” téralakító hatásával. A zárt rendszert alkotó társadalmi-jogi normák magukban foglalják, mintegy felüglyelik az egyéni és közösségi normákat is.

A 20. század során az első, de főleg a második világháború végétől az 1980-as évek elejéig a nyugati, demokra-

### 5.3. A területfejlesztés normatív értelmezése

A területfejlesztés normatív alapja az állam által létrehozott jogi struktúrákhoz, a területi szabályozáshoz kötődik, kialakulása történeti szempontból az állam normatív monopóliumán, illetve primátusán alapult, aminek értelmében elsősorban az államot tartották a tér alakítójának és formálójának. Napjainkban a területfejlesztést nemcsak állami keretek között értelmezzük ugyan, de a regionális vagy szupranacionális szinten (pl. EU) zajló programokat ugyanaz az állami eredetű normatív (jogi) felfogás legitimálja. Ez a gyakorlat azonban óhatatlanul magában hordozza a kudarc lehetőségét, mivel a térfolyamatokat nemcsak az állami (leggyakrabban jogi) normatív szabályozás határozza meg, hanem más normarendszerek is. A közjogi tartalmú területfejlesztés normatív eszköztára, a területi szabályozás korántsem lehet teljes, ezért ennek figyelmen kívül hagyása súlyos kudarcokhoz vezet. Ugyanis tekintettel kell lennünk az államtól független normák térformáló szerepére, emellett még erősen központosított országokban is a politikai döntések szükségszerűen létrehozhatnak olyan normatív rendszereket, amelyek számos esetben az előre meghatározott



fejlesztési irányvonal ellen hatnak. Ez utóbbira jó példa lehet hazánkban a Kádár-korszak területi szabályozása, ami végső soron sok tekintetben eltért a hivatalos iránytól. A szocialista pártállam területfejlesztésének buktatóit a 7. fejezetben – esettanulmányként – részletesen bemutatjuk.

A területfejlesztés fogalmáról, céljáról, mibenlétéről könyvtárnyi szakirodalom született, a témakör óriási tudományos, szakértői létszámot és igazgatási bürokráciát foglalkoztat. A hatalmasra duzzadt magyar és nemzetközi irodalomban – a jogi szabályozás kivételével – azonban még említés szintjén is alig-alig foglalkoznak a területfejlesztés és a normativitás egészének kapcsolatrendszerével. A területfejlesztés alapja normatív, de a geográfusok és a jogászok a legutóbbi évtizedekig nem fordítottak kellő figyelmet a területi szabályozás és az állam által legitimált eszközrendszeren kívül eső normák (pl. transznacionális vállalatok közötti szabályrendszerek vagy a társadalom helyi szabályrendszerei), a földrajzi térszerkezet, illetve a térfolyamatok kapcsolataira.

A normativitás térbelisége következtében nem tartható fenn tovább az állami szabályozás és a területi kutatások közötti korábbi, cél-eszköz viszonyrendszeren alapuló megközelítés és a 21. század elején a térbeli és a normatív szféra összefüggéseit komplex rendszerként kell értelmeznünk. Különösen igaz ez napjaink globális világában, mert a transznacionális folyamatok az állam normatív szabályozásának alapvető jellemzőit változtatták meg, sőt ezt részben lebontva az állami jogon kívüli, de sok esetben mégis jogi jellegű normarendszereket rendkívüli módon megerősítették (lásd a jogi pluralizmus részletes kifejtését a 6. fejezetben).

### *5.3.1. A területfejlesztés, területi szabályozás és az állam normatív elsőbbsége*

A területfejlesztés tartalmi értelemben a területi szabályozáson alapuló normatív folyamat, amely a területi tervezésre és a területi politikára épül és célja a területi folyamatok befolyásolása (Benedek J. 2006; Horváth Gy. 1998; Laczkó L. 1985). A 20. század elejéig a társadalom és a gazdaság térfolyamatainak tudatos, normatív úton történő befolyásolására vagy megváltoztatására jóval ritkábban került sor, a földrajzi ismeretszerzés és tudás elsősorban az államok megfelelő működésének, a közigazgatás tökéletesítésének eszköze maradt. Az államok ekkor még nem rendelkeztek normatív monopóliummal vagy primátussal, ennek következtében egymaguk nem vállalkozhattak a térfolyamatok átalakítására sem, hiszen azok számos, általában tőlük független tényező együttes hatására alakultak.

A 20. század folyamán a gazdasági-társadalmi jelenségek köre világszerte jogszabályokkal sűrűn át- meg átszőtté vált. A fejlett államokban az egyéni és közösségi lét, valamint a gazdasági élet csaknem minden szintjét

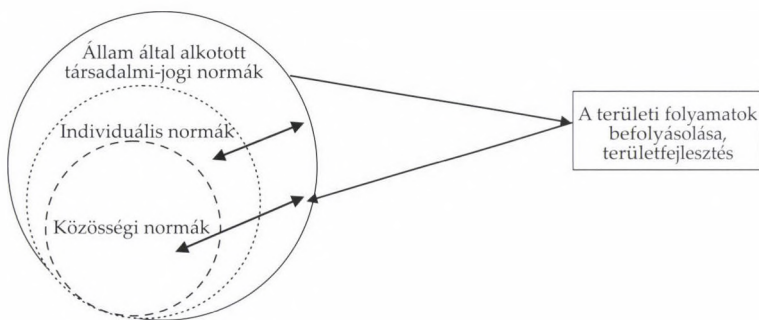


szabályozta az állam, így az általa alkotott jogszabályok a földrajzi tér jelentős formálójává léptek elő. A 20. század második felében az is kimutatható, hogy a jogrendszer egyes elemei közvetett vagy közvetlen módon befolyásolják még a természeti környezet jellegét, állapotát is (pl. környezetvédelem, természetvédelem normái, építési szabályok stb.). Bár a természeti tényezők széles halmazát a politika és az általa működtetett jogalkotás nem tudta és nem is akarta megváltoztatni, de az állam a normák révén képessé vált arra, hogy – elsősorban kikényszeríthetősége révén – még az olyan, látszólag az embertől független tényezőket, mint az időjárást, a domborzatot vagy a vizek mozgását, kiterjedését is módosítsa (pl. jégeső-elhárítás, havazás-generálás; nagyberuházások domborzati akadályainak megszüntetése, partfal-építés, csuszamlás-elhárítás; folyóvizek, folyó- és tengerpartok szabályozása stb.).

A területi különbségek növekedése, az életminőség területi differenciálódása miatt a területfejlesztés intézményrendszerének és jogszabályi hátterének kiépítésével a legtöbb állam kísérletet tett a területi folyamatok átalakítására, a térszerkezet megváltoztatására (Bartke I. 1995). Ennek közvetlen előzménye az volt, hogy az államok elvonó-kiosztó szerepe megerősödött, a megtermelt nemzeti össztermék egyre nagyobb hányada felett rendelkezett a központi költségvetés. Az államok normatív monopóliumának, illetve primátusának kiépülésével párhuzamosan a területi különbségek mérséklésének és a területi kiegyenlítésnek az igényével fellépő területi szabályozás egyre több európai államban előtérbe került. Ekkorra már készen álltak azok az elméleti modellek, amelyek segítségével elemezni lehetett az eltérő területi fejlettség közgazdasági és a társadalmi okait (Bartke I. 1995; Benko, G. 1999; Illés I. 2008). Az eleinte csak esetlegesen, néhány nagyon elmaradott körzetben megvalósított fejlesztési akciók rendszerbe szerveződtek és a területfejlesztés, ezen belül a területi szabályozás a második világháború után az állami politikában az európai kapitalista és a szocialista országokban egyaránt nagyon fontos szerephez jutott. A korábbiaktól eltérően a normativitás és a térfolyamatok viszonyrendszerében a területi folyamatok átalakítása, a területi különbségek mérséklése lett a cél és az állam normatív szabályai (elsősorban a jogszabályok) váltak ezek eszközévé. Megjegyzendő, hogy a területfejlesztési politika a fejlett világban is az 1970-es évekig szuverén nemzetállamok keretein belül folyt, majd 1975-től az EGK keretében már szupranacionális szinten is megjelent a területfejlesztés a nemzetállaméhoz hasonló eszközrendszerrel.

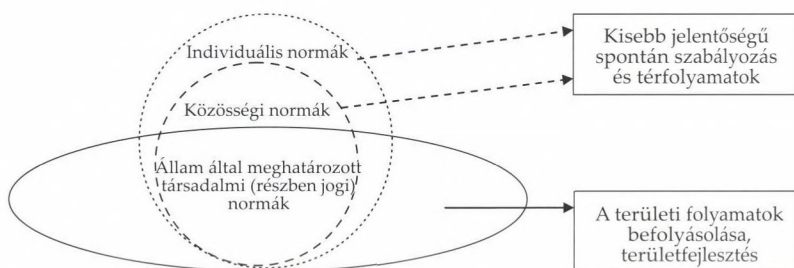
Az alábbi két ábra a térfolyamatok erős állami szabályozásának modelljeit mutatja be. A normatív monopólium elméletén alapuló *10. ábrán* látható, hogy az érvényességüket az államtól eredeztető normák minden normatív viszonyrendszert áthatnak, maguk alá rendelnek, ezért az állam akaratán kívül nem fejlődhetnek ki független, a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat is befolyásolni képes normatív rendszerek. A *11. ábra* pedig arra mutat rá, hogy normatív primátus esetén létrejöhetnek ugyan államtól független szabály-





10. ábra. A területfejlesztés normatív megalapozottsága a normatív monopólium esetén.

Forrás: saját szerkesztés



11. ábra. A területfejlesztés normatív megalapozottsága a normatív primátus esetén.

Forrás: saját szerkesztés

rendszerek és térfolyamatok, de ezek lehetőségei az állam hatókörébe tartozó szabályokhoz képest korlátozottak és a területi folyamatok önálló alakítására ezek a normarendszerek csak korlátozott mértékben képesek.

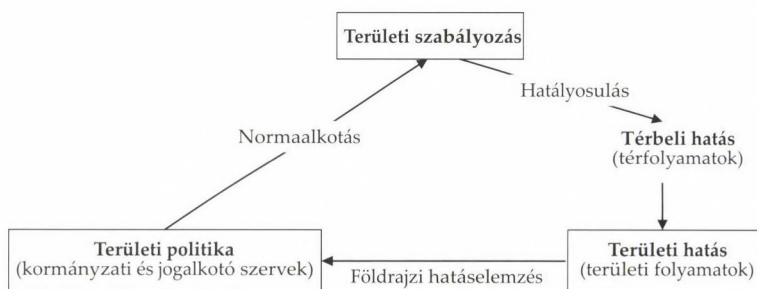
A normatív térelmélet alapján megállapítható, hogy a normatív monopólium vagy primátus esetén a terület elsősorban az állami normatív szabályozás alakítja, formálja, ami nagy mozgásteret jelent a területi szabályozásnak (erre lehet példa a hazai területfejlesztés a szocializmus korszakában). A területi folyamatok szabályozása és a területi struktúrák átalakítása hagyományosan az állami irányítású, kormányzati vezetésű területfejlesztés feladata. A szerzők általában egyetértenek abban, hogy mindez az állam részéről tudatos beavatkozást jelent a területi struktúrák átalakításába, mivel a kifejlődő törvényszerű társadalmi-gazdasági tendenciák és a spontán folyamatok a társadalom számára kedvezőtlen egyenlőtlenségeket eredményeznek (Bartke I. 1994, 1995). Van néhány olyan vélemény, ami a területfejlesztést nem az államhoz, hanem a kormányhoz köti (pl. Enyedi Gy. 2000; Faragó L. 1994), ami funkcionálisan

igaz lehet, de tartalmilag kiegészítésre szorul. Ugyan a kormány a területfejlesztést vezeti, irányítja, de korántsem egyedüli állami szereplő ezen a téren. A területfejlesztés során végbemenő területi szabályozás normatív beavatkozást feltételez (Enyedi Gy. 2000), egy elképzelt, elvárt, pozitívnak tételezett, de korántsem biztosan bekövetkező jövőbeli célállapot eléréséhez keresi az utat. A térfolyamatokkal foglalkozó íráskor szerzői a normativitást – különösen a jogon kívüli normákat – a területi szabályozás eszközei mellett nem ismerik el vagy nem ismerik fel, ezzel akaratlanul is téves kontextusba helyezik az egész területfejlesztési tudáskészletet. Különösen csálókának bizonyulnak az összefoglaló jellegű munkákban összeállított „területfejlesztési eszköztárak”, amelyek óhatatlanul zártsgot és végességet sugallnak (pl. Bartke I. 1994, 1995; Gordos T. 2008; Szegvári P. 2006; Tatai Z. 1995 stb.).

### 5.3.2. A területfejlesztés működési elve és korlátai

Mint említettük, a területfejlesztés a társadalmi-gazdasági térfolyamatok, a normatív szféra és a politika között alapvető, *sui generis* kapcsolaton, az állam területi szabályozásán alapszik. A társadalmi-gazdasági térszerkezet politikai és közvetlenül normatív hatások eredményeként alakul, új térfolyamatok jönnek létre. Természetesen – mintegy visszacsatolásként – a normatív viszonyok folyamatai által meghatározott földrajzi térben végbemenő változások is kihatnak a politikára és a szabályalkotásra; ezen alapszik a területfejlesztés folyamatként történő leírása (12. ábra). A jogrendszer válaszolni igyekszik az alapvető térbeli problémákra, illetve a térbeli különbségek léte a politikát megfelelő jogalkotásra sarkallhatja; e három terület együttműködése a társadalom és a gazdaság területileg optimális működésének egyik alapfeltétele lehet.

A 12. ábrában foglaltak megvilágítására vizsgáljunk meg egy konkrét esetet. Legyen adott egy jogszabály, például a hátrányos helyzetű települé-



12. ábra. A területfejlesztés folyamatának értelmezése. Forrás: saját szerkesztés



seken élők foglalkoztatását elősegítő norma. A norma a hatályba lépése után (optimális esetben) pozitív hatással lesz a foglalkoztatottsági és munkanélküliségi mutatókra és átalakítja azok térbeli jellemzőit. Ezeket a térbeli hatásokat a tértudományok segítségével tárjuk fel és elemezzük. A politika és a jogalkotó feladata az, hogy a területi-települési hatásokat értékelje. Ha a jogszabály a hatályba lépése után nem, vagy nem megfelelően valósította meg a kitűzött célt (adott esetben a munkanélküliség csökkentését, illetve ezzel párhuzamosan a foglalkoztatottság növelését), akkor a normát a kitűzött társadalmi-gazdasági célok megvalósulása érdekében meg kell változtatni. A területfejlesztés folyamat-modellje alapján látható, hogy a földrajz, amely képes feltárni a térbeli diszparitásokat, közvetlenül elősegítheti a probléma megfelelő jogszabályi eszközzel történő kezelését.

A normatív monopóliumon, illetve primátuson nyugvó, a területi folyamatokat befolyásoló állami területi szabályozás nem egy esetben szemmel látható eredményeket hozott, elég csak az 1945–1990 közötti Magyarországra (lásd a 7.2. fejezetet), vagy más közép- és kelet-európai országra gondolnunk. Igaz ez akkor is, ha az eredmények sok esetben nem egyeztek az előre eltervezett területi változásokkal. Ezekben az esetekben ugyanis az államok által alkotott szabályok mellett alig voltak más olyan önálló normatív szabályrendszerek (pl. az államtól független társadalmi-gazdasági szabályok), amelyek érdemben hatottak volna a területi folyamatokra. A normatív monopólium esetében az állami normának nincs vetélytársa, így – elméletben – a normatív szabályok és a tér dinamikus kapcsolatát leíró 4. ábrában (4. fejezet) a normatív szabályokat az állami jogalkotással, illetve annak végrehajtásával és az igazságszolgáltatással helyettesíthetjük.

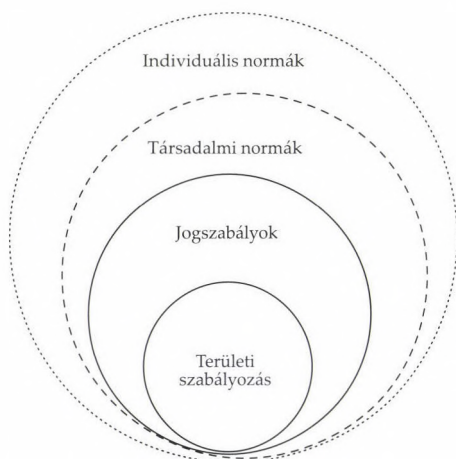
Az állami szabályozás kizárólagosságáról, elsődlegességéről és a területi folyamatok alakításában betöltött kulcsszerepéről szóló tétel a globális világban nem állja meg a helyét. Az állam normatív monopóliuma – eltekintve talán néhány „reliktum” diktatúrától (pl. Észak-Korea) – napjaink világában nem létezik, a területi fejlődés legtöbbször az állam területi szabályozásától független jelenség, a területfejlesztés a társadalmi-gazdasági térfolyamatok egészének alakulására kevés hatással bír. Kétséges az állam normatív primátusa is, ugyanis a globalizáció viszonyai között létrejövő és felerősödő normarendszerek (pl. a nemzetközi gazdasági kapcsolatok normái, a transznacionális szervezetek közötti *lex mercatoria* stb.) napjainkra sok esetben az államnál erősebb területi hatást fejtenek ki (erről bővebben a 6. fejezetben ejtünk szót).

### 5.3.3. A területfejlesztés a normatív pluralizmus keretei között

Bár a társadalom és a gazdaság területi jellemzőinek változásában esetenként számos (pl. természeti, történelmi, pszichológiai stb.) tényező is szerepet ját-

szik, azokra alapvető hatással vannak a normatív szabályok, az állami és egyéb forrásból eredő normaösszesség, normatív viszony hatására létrejött cselekvések. A földrajzi tér jellemzőinek változásában a normatív pluralizmus okozta spontaneitás természetesen mindig jelen volt, aminek jelentősége az állam által alkotott normarendszerek megerősödésével ugyan csökkent, napjaink globális világában azonban az államtól független gazdasági-társadalmi normák ismét egyre fontosabb szerepet játszanak a térfolyamatok alakításában. Amikor a területi fejlődésre ható normatív szabályokról beszélünk, akkor sokszor hagyományosan az érvényességüket az államtól eredeztető, a jogi szférához kapcsolódó normákra gondolunk. Ugyanakkor, mint láttuk, az összes többi normával is számolnunk kell, mivel a térhatású normák sokrétűek (13. ábra). A kérdéskör szorosan összefügg az állam szerepével is, mivel annak megerősödésével az általa alkotott jog vált a területi szabályozás elsődleges eszközévé. A területi folyamatok alakítását az állam elsősorban a jog eszközeivel kísérte meg, így bizonyos esetekben a jog szabályai a többi normaosztály felett állhattak (lásd: 8., 9. ábrák), valójában azonban a jogi, így a területi szabályozás is csak egy szűkebb csoportját képezik a területi folyamatokra ható normáknak.

A normativitás többszöröződésének (a pluralizációnak) számos társadalmi-gazdasági vetülete van. Ezek között a területi vonatkozások köre nem elhanyagolható, sőt, alapvető fontosságú a térfolyamatok alakulásának és alakíthatóságának, a területi szabályozásnak a kérdéseit illetően. A 20. század során az 1980-as évekig a normativitás legfontosabb, elsőrangú (*primus inter pares*) forrása jellemzően a jog volt és az állam területi szabályozása általában sikeresnek, illetve hatékonyak bizonyult.



13. ábra. A területi folyamatokra ható normák csoportjai. Forrás: saját szerkesztés

Napjainkban azonban az állam szerepének változása, jelentőségének csökkenése következtében a helyzet nagymértékben megváltozott. A normatív pluralizmus viszonyai között az állami szabályozás csupán egy tényező a többi, területi hatással bíró, esetenként jogi jelleget öltő szabály (pl. az autonóm gazdasági szereplők között kialakuló transznacionális normarendszer, a *lex mercatoria*) között. Az államon kívüli normarendszerek a globalizáció hatására mind lokális mind globális szinten jelentős mértékben megerősödtek, aminek komoly hatása van a társadalmi-gazdasági térfolyamatokra. A következő fejezetben részletesen elemezzük azt, hogy



a globális világban miként szűkül be az állam és az általa alkotott jog mozgásteré és az ezzel párhuzamosan felvirágzó, a társadalmi-gazdasági életben egyre nagyobb szerepet játszó, államtól független normarendszerek milyen változásokat okoznak a területfejlesztés, azon belül a területi szabályozás lehetőségei terén.

## 6. A globalizáció és a területi szabályozás

Az elmúlt két évtizedben a nemzetállamoktól függetlenül fejlődő, centrumtér-ségekre és perifériákra tagolódó világ, a minden korábbi mértéket felülmúló globalizáció, a nemzetközivé váló gazdasági folyamatok aláásták az államok szuverenitását, az állami jogrendszerek monopóliuma, illetve primátusa megkérdőjeleződött a területi folyamatok alakítása terén is (Axtmann, R. 2004; Hirst, P.–Thompson, G. 2002). Az elemzők több megközelítésben tárgyalnak a globalizációról (pl. gazdasági, társadalmi, kulturális, globalizáció stb.), de mindegyikük szükségszerűen érinti az állam lehetőségeit, potenciálját valamint korlátait. A globalizációval együtt jár a (nemzet)állam mint hatalmi tér meggyengülése az államok feletti, majd – mintegy ennek visszahatásaként – az államok alatti szintek javára, a hatalomgyakorlás és az interakciók helyi, illetve államok feletti, világrészekben átnyúló hálózatai jönnek létre (Held, D.–McGrew, A. 1998; Therborn, G. 2000). A társadalmi-gazdasági folyamatok többszörösen összetetté váltak, ami megváltoztatja a normatív szférát is, emiatt újra kell gondolni az állami, regionális és lokális hatalmi szintek szerepét.

Jelen munka keretében azért szükséges szót ejtenünk a globalizációról, mert ennek következtében a normatív szféra egésze jelentős átalakuláson megy át, ami komoly hatással van napjaink területi szabályozására. Egyrészt az államterülethez kötődő jog szabályai számukat és súlyukat tekintve is háttérbe szorulnak az államterület határaitól független transznacionális és lokális normákkal szemben, másrészt a globalizációval együttjáró liberalizáció a többi normarendszer autonómiáját biztosítja, illetve erősíti.

A tér alakításában (magában a területi szabályozásban) egyre nagyobb szerepet játszanak az állami akarat által nem befolyásolt szabályok, az állam jogi jellegű területi szabályozásának a tőle zömmel független normák erdejében kell sikeresnek lennie.

A globalizációt számos kutató eredményként értelmezi és az ezt létrehozó folyamatot transznacionalizációnak nevezi, mondván, hogy a folyamatok (*processes*) transznacionálisak, a hatások (*effects*) globálisak. Jelen sorok írója is elfogadja ezt a szemléletet. A globális rendszerek azért léteznek, mert a transznacionális folyamatok világméretűek (Breitenstein, A.P.–Hofmeister, H. 2008). A legújabb globalizációs hullám az 1970-es évek elején, a világgazdaság nagyméretű átalakulásával kezdődött, majd az 1980-as évek végén létrejött és neoliborális ideológiává merevedő *washingtoni konszenzussal* vált általánosan

megtapasztalhatóvá (Szakolczai Gy. 2005).<sup>18</sup> Az új globalizáció elősegítette az állam leépülését, ami óriási lehetőséget teremtett az államon kívüli normarendszerek fejlődésének, erősödésének (Santos, B.d.S. 2006). Ugyan a washingtoni konszenzus szélsőségesen liberális értelmezése az újabb gazdasági válságok nyomán mára meghaladottá vált, de számos olyan folyamatot gyorsított fel, amelyek mindmáig meghatározzák a világgazdaságot és az államok működését (Stiglitz, J. 2001).

A globalizáció sokdimenziós jelenség, hatásainak elemzése és az azokhoz kapcsolódó viszony tekintetében sokszor szubjektív tartalmú elemzések születnek. A globalizációnak nyertesei és vesztesei vannak, talán ez okozza a diskurzus szubjektivitását. Az alábbiakban kísérletet teszünk az állam és a normatív szabályozás átalakulásának olyan céllal történő bemutatására, ami segít megvilágítani a területi folyamatok és az azokat befolyásoló szabályozás globális komplexitását. Az újabb kutatások rámutatnak arra, hogy az állam által alkotott normatív szabályrendszer a társadalmi-gazdasági mozgásfolyamatok követőjévé vált, legtöbbször már nem képes azokat érdemi módon befolyásolni. Az új szabályok sokszor jogi érvényű hálózatai esetenként erősebbek az állam jogi eszközeinél, aminek komoly következményei vannak a térszerkezet és a területi folyamatok alakulására, illetve azok szabályozásának lehetőségeire.

## **6.1. Az állam szerepének megváltozása a globális világban**

A globalizáció eredményeként felerősödő régi és a létrejövő új területi egyenlőtlenségek okainak számbavétele során először a 21. század államának jellemzőit kell megvizsgálnunk. Napjaink egyik legizgalmasabb politikai földrajzi és államelméleti kérdése, hogy mi az állam szerepe a globális világban, milyen lehetőségei vannak a társadalmi viszonyok vagy a területi folyamatok szabályozása terén és vajon mi lehet a szerepe és a sorsa az állami szabályozó-rendszereknek. A globalizáció ugyanis nem a korábbi történelmi korokból jól ismert nemzetköziesedés folytatása, hanem minőségileg új folyamatokat jelent (Martinelli, A. 2003). Míg a nemzetköziesedés az állami szuverenitásnak csak kontrollált és limitált erózióját jelenti, addig a globalizáció új folyamat, amely kétségessé teszi a szuverenitást. A nemzetköziesedés strukturális hatásai felerősítik az állam globalizációját, ugyanis az államterületi szint jelentősége csökken és az igazi hatalom települési (helyi),

<sup>18</sup> A Latin-Amerikára fókuszáló, 1989-ben létrejött konszenzus négy témakört ölelt fel: liberális gazdaság, gyenge állam, liberális demokrácia, a joguralom és a bírói igazságszolgáltatás elsőbbsége. A konszenzus későbbi, neoliberais értelmezése, amely az államot lebontva a liberalizációt, a deregulációt és a privatizációt preferálta, nagymértékben átalakította a világgazdasági szemléletet.



vagy szupranacionális szintre kerül, ezzel a normaalkotás állami jelentősége erodálódik (Axtmann, R. 2004).<sup>19</sup>

Az államterület kizárólagossága és az állam hatalmi szerkezete az utóbbi évtizedekben jelentős változáson ment keresztül. Az 1970-es évektől a fordista termelési rendszer megszűnésének, majd a szocialista tömb szét-esésének hatására felgyorsuló gazdasági-pénzügyi globalizáció radikálisan megváltoztatta az államok alapvető jellemzőit és konstitutív elemeit (Brenner, N. 2003). Az államok a határaikon átnyúló mozgásokat (legyen az tőke, munkaerő, áru, információ, szolgáltatás) egyre kevésbé akarják vagy tudják megakadályozni. Az elmúlt évszázadban az államok többsége részben szuverén döntésük, részben külső hatások (nemritkán erőszak) eredményeként egyre nyitottabbá tette gazdaságát. Ez a folyamat a vasfüggöny leomlása után még inkább kiteljesedett. Az államok politikai és pénzügyi profilú nemzetközi szervezetek tucatjaihoz csatlakoztak, ezáltal csökkentették szuverenitásuk szilárdságát. A gazdasági fejlesztések főbb kérdéseiben történő döntéshozatal lassanként a transznacionális tőke „térfelére” került (Beck, U. 2008; Biswas, S. 2002; Lukács G. 2004; Santos, B.d.S. 2006).<sup>20</sup> Az állam globalizálódásának jeles kutatója, Jessop (1994, 1998, 1999, 2000, 2003) munkái alapján kijelenthető, hogy a nemzetállam által uralt tér (az államterület) alapvető változáson ment át, megszűnt az állam abszolút szuverenitása (6. táblázat).

A transznacionális vállalatok (TNC-k) térhódítása következtében a világgazdaság kevésbé kötődik területhez, sokkal inkább globálisan szerveződik, amit a helyhez kötött állami hatóságoknak nehéz felügyelni, ráadásul a túlzottan kemény állami fellépés a vállalat elköltözését vonhatja maga után. Ez a hatalom egyfajta *metahatalom*, az állami hatalommal párhuzamosan van jelen, az állami hatalom nem legitimálja. Beck (2008) szerint a *metahatalom* globális jellegű, ami gyakran összetűzésbe kerül a még fennmaradt „eredeti” államhatalommal, de azt gyakran teljesen hatalmába keríti (az állam „zombivá” válik hatalmi viszonyaiban, a globális *metahatalomnak* engedelmessé válik). A nemzetközi gazdasági szereplők hatalma a jogi legalitás keretein belül nehezen értelmezhető, de alapvetően megváltoztatja a társadalom tagjainak külső és belső viszonyrendszerét is. A transznacionális vállalatok és szervezetek félig-meddig magánjellegű kvázi-államok lesznek, amelyek legitimációja az

<sup>19</sup> A szakirodalomban ezeket a fogalmakat társadalmi értelemben nemegyszer „nemzetlenedés” (*denationalization*) és „államtalanodás” (*destatization*) kifejezéssel jelölik.

<sup>20</sup> Lukács Gábor kiváló tanulmányában így fogalmaz: „Az államok elszántan próbálnak kedvezni a külföldi befektetőknek, s ez a törekvésük az ilyen irányú állami szabályozásban tükröződik.”; illetve „A kormányok egymás riválisaként versengenek a külföldi cégek kegyeiért, hiszen ezek magasabb technológiát, nagyobb piaci részesedést, munkahelyteremtő-képességet, tőkeképességet és erős elosztási rendszert jelentenek.” (Lukács G. 2004: p. 1249, p. 1250)

6. táblázat. A területi szintek átalakulásának folyamatai a globális világban

Az állami szint átalakulásának globális folyamatai	Párhuzamos folyamatok
<b>A központi politikai-hatalmi rendszerek nemzetköziesedése</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a nemzetállam politikája a globális folyamatokhoz igazodik</li> <li>– a globális versenyképesség szüksége átrendezi az állam társadalom- és gazdaságpolitikai céljait</li> </ul>	<b>A helyi szint megerősödése</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a globális kényszerítő erők váltják ki</li> <li>– a helyi versenyképességre komoly szerep hárul, az államok ezért erősítik a helyi szintet</li> </ul>
<b>Az állam „elnemzetlenedése”</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– az állami hatalom egy része szupranacionális vagy szubnacionális szintekre kerül</li> <li>– a politikai-gazdasági kormányzás nemzeti szintje egyre inkább decentralizálódik</li> </ul>	<b>Területi szintek közötti stratégiák megerősödése</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– az állam által létrehozott intézmények megpróbálják az államok feletti gazdasági folyamatokat ellenőrizni, szabályozni</li> <li>– az állam a területi szintek közötti kapcsolatokat új intézményeit, formáit alakítja ki</li> </ul>
<b>A politikai rendszer állami jegyeinek lebomlása</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a hagyományos törvényalkotó szervek (pl. országgyűlés) jelentősége csökken</li> <li>– új formák kialakulása, a hierarchikus és bürokratikus állami igazgatás helyett hálózatosodás (networking), a köz- és magánszféra közti kooperációk jelentősége nő</li> <li>– nem állami, para-állami intézmények és ügynökségek egyre nagyobb szerepet vállalnak az állami funkciók teljesítésében</li> </ul>	<b>Állami kormányokon túllépő, a kormányzáshoz kapcsolható stratégiák (meta-governance) felerősödése</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a koordináció, kontroll és felügyelet új formáinak megjelenése különböző területi szinteken</li> <li>– az állam megpróbálja az alapvető szabályokat biztosítani az állami és a magánszféra kapcsolata számára, illetve egyfajta háttérintézményként szolgál a konfliktusok rendezésekor</li> </ul>

*Forrás:* Brenner, N. (2003) alapján saját szerkesztés



egymás iránti bizalom.<sup>21</sup> Beck elméletének másik legfontosabb eleme az, hogy a politika és a gazdaság határvonalai feltöredeznek, aminek eredménye az állam jogalkotási monopóliumának eróziója és a normatív viszonyok területi szintjeinek gyarapodása. Mindezek végső soron nemcsak a gazdaság, hanem a társadalom egyes folyamatainak állami szabályozását is ellehetetlenítik.

Az állam globalizációjáról és az ezzel járó következményekről szóló nemzetközi szakirodalom többpólusú. A globális folyamatok rendkívüli térnyerését valló kutatók (a hiperglobalisták) azt hangsúlyozzák, hogy az államok képtelenek megakadályozni önmaguk összezsugorodását, hatásköreik elvesztését, mert külső hatásra, a nemzetközi gazdaság kiteljesedése és nyomása következtében – részben vagy teljesen – elvesztették szuverenitásukat. Sokszor úgy tűnik, hogy az egyes országok a globális folyamatok játékszerévé váltak (Vertova, G. 2006). Többen odáig mennek, hogy kijelentik: az állam elhalt, megszűnt, fogalma egyre inkább nosztalgikus fikcióvá vált, helyüket átveszik pl. a régiók, amelyek egységesebbek, mint a nemzetállamok (Lukács G. 2004; Ohmae, K. 2000). E nézetek szerint személyes létünket már nem az államok keretei között éljük meg és az államokon alapuló gazdasági rendszernek is vége (Beck, U. 2008). A fentiekkel ellentétes vélemények (a szkeptikusok) szerint viszont az állam nem tűnik el, szuverenitása egy részéről nem külső kényszer hatására, hanem kizárólag szabad akaratából, önként mond le. Az államok nemzetközi szerződések során hozták létre a globális gazdaságot, de fenntartják annak bizonyos koordinációját (Chikán A. 2001). A szkeptikusok szerint a gyorsuló globalizáció sodrában a (nemzet)államok nem tehetetlen bábok, hanem még a 21. században is marad eszközük a társadalmi-gazdasági folyamatok szabályozására, az állam nem válik véglegesen erőtlenné, gyengévé (Cséfalvay Z. 1999; Weiss, L. 1998). Meg kell azonban jegyezni, hogy amennyiben egy ország önként lemond bizonyos hatásköreiről, fennáll annak a lehetősége, hogy saját integritására is veszélyes folyamatot indít el, ami a teljes gazdasági függőséghez vezethet. Falk (1997) ez utóbbira hozza példának a Szaharától délre fekvő afrikai államokat, amelyek az IMF stabilizációs programja keretében lemondtak gazdasági szuverenitásuk egy részéről.

A hiperglobalista és szkeptikus vélemények közötti, konszenzusosnak tekinthető elméletek szerint az államok szerepe átalakul, bizonyos területeken jelentőségük visszaszorul, de nem tűnnek el teljesen, így a területi szabályozás egyes lehetőségei továbbélnek. Az 1970-es évek eleje óta ugyan a piacok gyorsabban nőttek, mint az államok, de ez nem vezetett ezek eltűnéséhez. Ha rátekintünk a térképre, akkor láthatjuk, hogy a világ tekintélyes részén napjainkban erősebbek az államok, mint a közelmúlt történelmében bármikor

<sup>21</sup> Megjegyzendő, hogy Beck gondolatmenete nem mentes az ellentmondásoktól. A transznacionális vállalatok mellett ugyanis az EU-t is „kvázi-államnak” tartja, ami a szerző korábbi nézeteivel nem egyeztethető össze.

(példaként említhető pl. Afrika nagy része, vagy akár India, Kína és Európában a volt Oszmán Birodalom egyes balkáni területei).

Az állam szerepének változása soktényezős és rendkívül összetett folyamat. Az alábbiakban az állam jellemzőinek megváltozását, a nemzetállami szint globális keretek közötti szerepét tekintjük át a vonatkozó szakirodalom segítségével.

#### A) Az állam szerkezetének átalakulása

A nemzetköziesedés jelentős változásokat okoz az állam szerkezetében. A választott szervek (országgyűlés, önkormányzatok) szerepét mindinkább a rugalmasabb, a változásra nyitott technokrata szereplők veszik át, pl. nemzeti bankok vezető testületei (Galgano, F. 2006). A globalizáció keretei között átalakuláson mennek át az állam alapvető funkciói és eltolódnak az állam hatalmi szintjei (Lukács G. 2004). Így pl. a rendvédelmi feladatok terén egyes egyszerűbb feladatokat részben más szerveknek (pl. polgárőrség, őrző-védő szolgálatok) átadva komplex, jól felkészült szakembergárdát és hivatali bürokráciát igénylő területekre koncentrálnak erőit (pl. internetes vagy szervezett bűnözés, terrorizmus és kábítószer-csempészet elleni küzdelem; Herbert, S. 1999).

Az országhatárokon átnyúló folyamatok (pl. nemzetközi tőkemozgások, nemzetközi szerződéses rendszerek létrehozása, a nemzetközi jogok egységesülése, a jog globalizációja) mellett a lokális jelenségek (pl. regionalizmus, nacionalizmus, helyi identitások, új szociális mozgalmak) felerősödnek. A társadalmi és gazdasági kapcsolatrendszerek szövevényessé válnak, az állami szint már csak egy a sok egymással versengő társadalmi-gazdasági szint között (Biswas, S. 2002).

A transznacionális folyamatok eredményeként a magánszféra intézményei és gondolkodásmódja behatolnak a közszférába. Így pl. a fejlett államokban a klasszikus weberi állami bürokrácia a gazdasági területen *New Public Management*-té alakul át (Bislev, S. 2004). Az állam „menedzserizálódik”, ezzel együtt új racionalitások lépnek be a kormányzásba és a kormányzatba, új diskurzusok tűnnek fel a közpolitikai szférában. A döntéshozatali szintek megtöbbszöröződnek, a befolyásoló eszközök egy része nemzetközi szintre kerül (Cséfalvay Z. 1999). Az elmúlt néhány évtizedben az állami autoritás mellett a regionális fejlődést befolyásoló egyéb szereplők is megjelentek (Woodward, R. 2003). Az államok a nemzetközi szervezetekhez, integrációkhoz többnyire önkéntesen csatlakoztak, miközben azokra hatásköreik egy részét átruházták (illetve pl. az EU esetében „árúházták”), csökkentve ezzel szuverenitásukat.

Az állam decentralizációja együtt járhat bizonyos mértékű recentralizációval, pl. az állami szolgáltatások, így a lakásépítés, társadalombiztosítás visszaszorulásával párhuzamosan a közvetett gondoskodás szerepe növe-



kedhet, illetve egyes „szimbolikus szolgáltatások” is megjelenhetnek (erre szolgálhat példaként az állami szintről támogatott sovinizmus). Más területeken, különösen a gazdasági szférában azonban az állam akciótere beszűkül, a decentralizáció következtében az állam koherens működését egyre kevésbé észleljük (Santos, B.d.S. 1992). Az államok ugyan fennmaradnak (sőt a formai különállás külső jegyei erősödhetnek is), de a tényleges hatalmuk csökken, a régi struktúrák tartalmi szempontból – néhány területet leszámítva – egyre inkább kiüresednek, helyüket újak veszik át, más jellegű állami szerepvállalással.

#### *B) Az állam szerepe a gazdasági és társadalmi folyamatok irányítása terén*

A világszerte egyre fontosabbá váló nemzetközi gazdasági integrációk csökkentik az államok lehetőségét saját adózási, monetáris és fiskális politika kialakítására (Wolf, M. 2004). Ez utóbbit EU-tagságunkból adódóan és a nemzetközi nagyvállalatok hazai térnyerése során Magyarországon is megtapasztalhattuk. A transznacionális vállalatok gazdasági erejük révén váltak önálló tényezővé és harcoltak ki maguknak egyre szélesebb autonómiát az államokkal szemben. A globalizáció során az állam és annak normatív szabályozása azonban nemcsak a szupranacionális szervezetekkel szemben szorul vissza, hanem a transznacionális folyamatokkal együtt járó dereguláció következményeként a privát szférával, a civilekkel (NGO-k), az erős belföldi magángazdasággal és helyenként az egyházakkal szemben is (Michaels, R. 2005).

Az államok csökkenő gazdasági súlyának értékelésénél nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a 20. században a GDP-hez viszonyított kormányzati kiadások – a felvállalt feladatok egyre nagyobb száma miatt – mindeütt radikálisan nőttek. Az első világháború előtt a legköltekezőbb nyugat-európai államok is legfeljebb a GDP ötödét osztották újra (az átlag 10–15% között mozgott), ez alól csak Németország volt kivétel 1936 után. 1997-re az OECD államokban az általános közkiadások súlyozott átlaga elérte a GDP 39%-át és az adókból és más forrásból beszédett átlagos bevételek is ezen a szinten voltak. Szinte nincs jelentős ország a Földön, ahol a redisztribúció 33% alatt lenne (Flora, P. 1983; OECD 1998; Therborn, G. 2000). Mindez ellentmondani látszik a globalizáció államot leépítő hatásának, de az újraelosztás növekedési üteme napjainkban már erőteljesen csökken. A redisztribúció elsősorban az állam belső szolgáltatásainak bővülését érinti, a nemzetközi gazdasági életre kevés hatással van. Míg az OECD-országokban az összes GDP-hez viszonyítva a személyi jövedelmek megadóztatásából beszédett összegek drasztikusan nőttek és nőnek, addig a gazdasági társaságoktól származó bevételek alakulása éppen csak lépést tart a bruttó hazai össztermék emelkedésével (Wolf, M. 2004). Részben a gazdaság szereplőivel szemben általánosan jellemző visszafogott adóztatási politika tette lehetővé azoknak a transznacionális vállalatoknak a megerősödését, amelyek sok esetben meggyengítették az állam szuverenitását.

Mindemellett a világgazdasági globalizációnak nem célja a különböző államok eltüntetésével egy szuperállam létrehozatala, hanem inkább a regionális megosztottság fenntartásában érdekelt, mert részben ebből ered a transznacionális vállalatok versenyelőnye (Cséfalvay Z. 1999).

### C) Az állami szint iránti igény

A globalizáció sajátos ellenhatásaként fogható fel, hogy a világ számos részén komoly igény mutatkozik nemzetállamok létrehozására és fenntartására. Erre utal, hogy az elmúlt másfél évtizedben – elsősorban nemzetállam létrehozatala céljából – a legtöbb kontinensen felerősödtek a szeparatista eszmék. Így pl. a Szovjetunió felbomlásával számos nemzetállam keletkezett, emellett *de facto* független lett pl. Transznisztria és Csecsenföld is. Két nemzetállamra szakadt Csehszlovákia, az egykori Jugoszlávia felaprózódása talán napjainkban zárult le Koszovó kiválásával. A legfejlettebb országokban is több állam területi egységét kérdőjelezték meg az utóbbi évtizedekben (pl. Spanyolország, Olaszország, Belgium, Kanada) (Axtmann, R. 2004). Az elmúlt évtizedekben egységesé vált államok (pl. Németország, Vietnám, Jemen) esetében az azonos etnikumú, korábban egy országot alkotó társadalmak közös nemzetállam iránti igénye fejeződött ki. Ezek alapján úgy tűnik, a saját államhoz való kötődés érzése mind a mai napig fontos a társadalom számára, ez egyfajta identitást jelent és biztonságérzetet ad. Itt említendő meg, hogy a gazdasági integrációk zöme (pl. az EU is) olyan regionális integráció, amely államok által vezérelt és az államok fontos szereplők maradnak bennük pl. a szavazati (vétó-) jogokon keresztül (Biswas, S. 2002; Therborn, G. 2000).

Martinelli (2003) szerint az állam fennmaradása a gazdaság számára is szükségszerűség, mivel ez az egyetlen lehetőség a szabad piacgazdaság kontrolljára, adott esetben megsegítésére.<sup>22</sup> Bobbitt (2002) szerint a hagyományos nemzetállamból a transznacionális folyamatok eredményeként ún. piaci állam alakult ki, aminek három formája van: a merkantilis állam (pl. Japán), menedzseri állam (pl. Németország vagy maga az EU, illetve a vállalkozói-piaci állam (pl. USA). Ezeket az államtípusokat a transznacionális folyamatok hozták létre, amelyben valamilyen szinten a szabályozás iránti igény jelenik meg.

A fentiek alapján látható, hogy a határok egy részének fennmaradásával együtt Földünk intézményi, kulturális, gazdasági és politikai sokosztatúsága kétségtelenül továbbra is fennáll. A belső kereskedelem üteme jobban nő, mint a nemzetközi kereskedelemé, emellett megfigyelhető volt az is, hogy a nemzetközi kereskedelem abszolút volumenének növekedési üteme lanyhult, majd 1998 után átmenetileg csökkent, amiben a meglévő határok is komoly szerepet játszanak. A globalizálódó kereskedelmet hátráltatja például az, hogy

<sup>22</sup> Ez a kitétel a 2008. őszi globális válság nyomán beigazolódni látszik.



a világ nagy árutőzsdéin (pl. Chicago, Rotterdam) értékelte gabona és kőolaj kereskedelmével szemben az egyes cégek által előállított késztermékeknek nincs nemzetközileg szervezett piaca, ezért ezen árucikkek kereskedelmének nagyobb a költsége (ide sorolhatók bizonyos minőségi ruha- és élelmiszeripari cikkek – pl. a „hungaricumok”). Ezen kívül bizonyos termékeknek azért nincs nemzetközi piaca, mert nagy a relatív (szállítási) költsége, mint pl. számos építő- vagy élelmiszeripari terméknek. A globalizációnak ezen kívül bizonyos határt szabnak a fennmaradó, kultúrkörönként eltérő felépítésű jogrendszerek, illetve a fizetőeszközök különbségei, valamint a nagyhatalmak erős érdekérvényesítő-képessége is (Hirst, P.–Thompson, G. 2002). Ezen kívül gyakran jelentkezik olyan társadalmi-gazdasági kihívások, amelyek megoldására az állam képes a leghatékonyabb módon (pl. terrorizmus, kábítószer-kereskedelem, világjárványok, az állampolgári jogok védelme stb.). Az utóbbi években, különösen a hitelválság 2008-as kirobbanása után megfigyelhető, hogy a három gazdasági erőterében (NAFTA, EU, Japán) erősödik a jogi szabályozás szerepe a bankok és a pénzügyi rendszer felett.

A globális viszonyok között az államok szerepe átértékelődik, szerkezete fragmentálódik, de nagyon sok esetben szükség van rájuk, mivel „a piacot nem mindig szabályozza a láthatatlan kéz” (Tshuma, L. 2000). Az állam szinte biztosan fennmarad (hatalmas bürokráciája és az újraelosztásban szerepet vállaló politikai lobbija is ebben érdekelt), de számos feladat- és hatáskört globális szervezetek és regionális államszövetségek (pl. Európai Unió) vesznek át, amelyek száma és ereje a globalizáció előrehaladásával bővíthet (Herbert, S. 1999; Kulcsár K. 2004). A területfejlesztés számára fontos következtetés, hogy a globalizáció és a nyomában járó dereguláció csökkenti az államok szerepét a gazdasági-társadalmi folyamatok alakításában, így a normatív (és területi) szabályozásban is.

## **6.2. A normatív szabályozórendszer átalakulása**

A globalizáció nem korlátozódik kizárólagosan a gazdaságra, hanem mindenre, még a normatív szférára is kiterjed (Martinelli, A. 2003). A nemzetközi kapcsolatok bővülésével az államok jogrendszere is jelentős változáson megy keresztül, aminek két alapvető következménye van: a jog nemzetköziesedik és globalizálódik, ezzel párhuzamosan megerősödnek a nem állami normarendszerek, amelyek esetenként jogi jellegűek. Míg a nemzetköziesedés szuverén országok szerződésein (elvileg saját akaratból hozott döntésén) alapul, addig a globalizálódás már az államoktól független, sőt azok szuverenitását megkérdőjelező folyamat. A világ gazdaság és a jog globalizációja felveti azt a kényes kérdést is, hogy mivé alakul át az állam normatív szabályozórendszere vajon kezelhető-e korunk gazdasági és társadalmi folyamatait állami eszközökkel.

Napjainkban a jog nem fogható fel szuverén államok önálló akarataként, annak kialakításában egyre nagyobb a gazdasági szereplők beleszólása, esetenként a köztük lévő normák is jogi érvényűvé válhatnak (lásd alább: a jog globalizációja), illetve számos esetben az állam normái csak követik a gazdasági szereplők tevékenységét. Jogelméleti értelemben az állami jogalkotás ugyan jellemzően követő jellegű – a kialakuló normákat rögzíti, illetve a normaszegéseket, új konfliktusokat kezeli –, de a globalizált világban a jog sokszor a tőle független, gazdasági normarendszerek akaratát kodifikálja, hiányzik a társadalmi-gazdasági konfliktushelyzetek kezelésére vonatkozó készsége és a folyamatok átalakításának képessége.

#### 6.2.1. Az állami szabályozórendszer nemzetköziesedése

Az államok által megkötött, egyre növekvő számú nemzetközi szerződés hatására a korábban zárt állami szabályozás és a jog nemzetköziesedik („*internacionalizálódik*”). A nemzetközi megállapodások kisebb-nagyobb mértékben korlátozzák az államok szuverenitását és nem egy esetben globális szintű szabályozást, már-már globális kormányzást hoznak létre (Kelly, P.F. 1999). Ide tartoznak pl. az ENSZ keretében megkötött egyezmények a közlekedés, szállítás, emberi jogok stb. szabályozásáról (Mattli, W.–Woods, N. 2009), vagy pl. a gazdasági kapcsolatokat szabályozó nemzetközi egyezmények (Braithwaite, J.–Draho, P. 2001). Mindez nem eredményez globális jogot, mivel leggyakrabban a szerződő állam akaratát tükrözi: a nemzetköziesedés tehát a szuverenitást nem szünteti meg, bár nemzetközi szerződéssel a szuverenitás egy részéről le is lehet mondani: ez történik például az EU-hoz történő csatlakozások esetében.

Az *internacionalizáció* során a jog nemzetállami karaktere megmarad, mégha bizonyos területei hasonulnak is egymáshoz (Fauvarque-Cosson, B. 2008). Megfigyelhető, hogy a nemzetközi szerződések esetében egyre inkább előtérbe kerül az angolszász típusú normatív gondolkodás és számos angolszász jogi elemet kénytelenek elfogadni a kontinentális országok is. Ezt a folyamatot néhányan a jog amerikanizálásának nevezik (pl. Dezalay, Y. 1990; Fauvarque-Cosson, B. 2008; Quack, S. 2007; Sassen, S. 2000; Shapiro, M. 1993). A nemzetköziesedés előretörését, a nemzetközi szerződések állami normarendszeren belüli fontosságát jelzi az, hogy az utóbbi másfél évtizedben az egyes európai országok törvényeinek 15–30%-a nemzetközi egyezmény kihirdetését vagy hatályon kívül helyezését cikkelyezte be. Ez a folyamat megfigyelhető Magyarország esetén is, az utóbbi években átlagosan 40–50 nemzetközi szerződést, illetve nemzetközi elemmel is bíró törvényt cikkelyeztek be a törvényalkotók.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Lásd bővebben a 7.3. fejezetben.



### 6.2.2. A jog globalizációja

A nemzetközi kapcsolatrendszer bővülésének másik következménye a jog *globalizációja*, aminek során az állam normatív szabályai a nem állami normarendszerekbe transzformálódnak, illetve a nem állami szereplők (pl. nemzetközi NGO-k, TNC-k) önálló, jogi érvényű normarendszereket hoznak létre (Dimock, W.C. 2003; Slaughter, A. 2002). Ebben az érvényes és hatályos jog elszakad az államtól, de az állam egyes szervei (pl. a bíróságok) nem állami eredetű szabályokat (pl. szerződéses normákat) jogszabályként ismerik el (Galgano, F. 2006). Ez a folyamat elsősorban a magánjogot érinti, de közvetetten van közjogi eredménye is, mert az állami szuverenitást mélyen aláássa, végül a jogalanyok egy részét az állami jogrendszer hatása alól gyakorlatilag kivonja (Buchanan, R. *et al.* 1994; Teubner, G. 1997, 2000).

A jog globalizációja a jog nemzetköziesedésénél jóval összetettebb jelenség, az állam szuverenitását gyengíti és ezzel az állam elveszíti jogalkotási monopóliumát, illetve primátusát. Már régóta ismert a kutatók előtt, hogy az egyes jogrendszerek határai a nemzetközi árucere-kereskedelem növekedésével elmosódnak, a magánjog nemzetközi szinten egyre több intézménye hasonul egymáshoz (gondoljunk csak az angolszász és a kontinentális jogrendszerek évszázados közeledésére) (Galgano, F. 2006; Hamza G. 2007). A jog globalizációja azonban nem vezet el a jog egységesüléséhez, mivel újabb és újabb normatív terek jönnek létre, ami inkább a jogi fragmentáltságot erősíti (Teubner, G. 1997).

Ugyan a jogi normának már az ókortól kezdve a többi normához képest kitüntetett szerepe és elsődleges közösségi, valamint irányítási funkciója volt, csak a nemzetállamok kialakulása után szilárdult meg az a nézet, miszerint a jog a különböző államokhoz, annak működéséhez, „államgépezethez” kötött jelenség. Napjainkban az egyes államokra jellemző sajátosságokat hordozó jog egységesülése irányába hatnak a gyakran nemzetközi szerződésekben is rögzített általános jogelvek, amelyek beépültek az egyes jogintézményekbe és a nemzetközi bírósági joggyakorlat szentesítette őket (pl. a joggal való visszaélés tilalma, a jogbiztonság elve, az elháríthatatlan erőhatalom elve, a kár teljes megtérítésének elve, a felek egyenrangúságának elve stb.) (Quoc Dinh, N. *et al.* 2001). A jogtudomány és a joggyakorlat (pl. bírói jogkölcsonzés) is inkább a jog univerzalitását hangsúlyozza (Maczonkai M. 2005). Az utóbbi években a nemzetállamok szerepének ártértékelődésével, sok esetben gyengülésével és a gazdaság, a kereskedelem, valamint az üzleti élet globalizációjával párhuzamosan ismét egyre hangsúlyosabbá válik a normatív szabályozás globális jellege. A globalizáció megváltoztatja a belföldön alkalmazandó normákat, standardokat, magát a jogrendet is (Chikán A. 2001).

Francesco Galgano 2006-ban írt kiváló művében úgy fogalmaz, a jog globalizációja elsősorban a szerződéses kereskedelemben (tehát a magán-

7. táblázat. A transznacionális vállalatok egyszerűsített hatalmi viszonyai

Normalkötés, érvényes jog	Végrehajtás	Igazságszolgáltatás
<ul style="list-style-type: none"> <li>– vezető testületek által kötött szerződések</li> <li>– az érvényes jog elsősorban szerződésekéből fakad</li> <li>– a székhely (telephely, bejegyzés helye stb.) szerint illetékes állam joga alárendelt jelentőségű</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– belső viszonyokban: autonóm adminisztratív szervek; belső szabályzatok</li> <li>– külső viszonyokban: nemzetközi szokás, szokvány, mintaszabályzatok stb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– választott bíróságok (szabad jogválasztás, „jogi shopping”)</li> <li>– állami bíróságok: jelentőségük csökken; területi illetékességük nehezen állapítható meg</li> </ul>

Forrás: Kondor A.Cs. 2008

jog területén) tükröződik vissza, ahol a felek kivonják magukat a területileg illetékes állam jogrendszere alól és az önmagukra alkalmazandó normákat saját maguk alakítják ki. A posztindusztriális és informatikai forradalom eredményeként a normatív szabályozás elvesztette (nemzet)állami jellegét, a törvény helyét egyre inkább a nemzetközi szerződések, valamint a gazdaság által létrehozott autonóm szabályrendszerek (pl. az internetjog és a transznacionális normák, illetve az ezekből felépülő új *lex mercatoria*) veszik át (Hirst, P.–Thompson, G. 2002).

#### A) Transznacionális normák

Az állam a társadalmi, gazdasági és kulturális folyamatoknak már nem alakítója, hanem követője, részben azért, mert „megjelennek azok a transznacionális vállalatok, amelyek tulajdonosi jogaik és vállalatirányítási módszereik által akarataikat érvényesíteni tudják, mégpedig nem csupán a holding transznacionális szervezetén belül, hanem – legtöbbször törvények által oltalmazottan – az ideológiailag semlegessé tett állam egyes szervei felé is” (Szmodis J. 2007: p. 79). A transznacionális normarendszer elsősorban a magán-szféra nemzetközi szereplői közötti napi gyakorlatok, intézményi eljárások és szabályok halmaza, amibe a normák alkotása és végrehajtása is benne foglaltatik. A globális piaci folyamatok gyakorlatilag öntörvényűekké váltak, a magánfelek (leggyakrabban persze nagyvállalatok) közötti szerződéseken keresztül önmagukat szabályozzák, az állami jogalkotásnak alig maradt eszköze ezek tartalmának befolyásolására. A nemzetközi gazdasági kapcsolatokban a vitás ügyeket egyre gyakrabban viszik választott bíróságok elé, amelyek az esetek legnagyobb részében a felek által meghatározott normákat alkalmazhatják. Ezáltal a globális gazdasági élet szervezése végképp elszakadhat a székhely vagy működés szerinti államtól, a TNC-k hatalmi viszonyai önálló, transznacionális normarendszert alakítanak ki (7. táblázat).

A transznacionális norma kialakulását Quack (2007) leírása alapján többciklusos folyamatként képzelhetjük el. Először



az úgynevezett szerződéses innováció alakul ki, amit elsősorban a jogászok fejlesztenek ki és többnyire a hatályos állami jogrend alóli kibúvók keresése eredményeként jön létre. Ez a felek közötti normatív rend megfelelő működés esetén más felek számára is mintává válhat, megszületnek a nem kötelező, önkéntesen követett transznacionális, jogi jellegű standardok, amelyek alapján létrejönnek a modell-szerződések. A standardok egy idő után transznacionális jogi normákká (*transnational legal norms*) alakulnak, amelyek már nemzetközi választott bíróságok előtt kikényszeríthetők.

A transznacionális normák kialakításában elsősorban a sajátos amerikai és brit ügyvédi irodák (*law firm*), emellett vállalati jogászok, szakértők és szervezeteik játsszák a legfontosabb szerepet, a hagyományos normaalkotók (politikuskok, képviselők, esetenként a bírók) hátérbe szorulnak (Buchanan, R. *et al.* 1994; Quack, S. 2007; Sikkink, K. 2002). Ezek az irodák legtöbbször nemzetközi ügyfelek között dolgoznak, tevékenységük nagy része nem a székhely szerinti államban zajlik (Kelemen, R.D.–Sibbitt, E.C. 2004; Quack, S. 2007). A foglalkoztatott ügyvédi létszám alapján a vezető nemzetközi ügyvédi irodák az Egyesült Államok, illetve Nagy-Britannia nagyvárosaiban működnek (8. táblázat). A 100 legnagyobb ügyvédi iroda közül 69 az USA-ban, 17 Nagy-Britanniában székel.<sup>24</sup> A legtöbb ügyvédet foglalkoztató cégek nagy részének van magyarországi irodája is, emellett megjegyzendő, hogy a legnagyobb hazai ügyvédi irodák csupán egy-két tucat ügyvédet alkalmaznak.

Bevétel alapján még megdöbbentőbb az angolszász ügyvédi irodák túlsúlya. A legnagyobb bevétellel rendelkező 100 irodából 75 az Egyesült Államokban, 17 Nagy-Britanniában székel, ezen kívül még négy ausztrál és egy-egy kanadai, francia, spanyol és holland cég található a legnagyobbak között (9. táblázat).<sup>25</sup>

Az adatsorokból kiolvasható, hogy mind létszám, mind bevétel alapján az első 100 cégnek több mint kétharmada az Egyesült Államok gazdasági-pénzügyi központnak számító nagyvárosaiban működik. Az amerikai ügyvédi irodák úttörő szerepet játszanak a transznacionális normák kialakításában, a nemzetközi ügyvitelben hagyományosan a nagy presztízsű, New Yorkban

<sup>24</sup> Ezen kívül 6 ausztrál, 4 kanadai, 2 spanyol és 1–1 holland, illetve francia *law firm* volt 2008-ban az első 100 között. Jellemző, hogy az első 25 iroda között csak kettő nem angolszász van: A 13. helyezett *Garrigues Madrid* 1619 jogászt foglalkoztat, de csak 8 országban van irodája és a jogászainak 10%-a dolgozik külföldön. A létszám alapján 22. helyezett francia *Fidal National* 1176 jogászt foglalkoztat, de csak két országban vannak irodái és a jogászainak mindössze 1%-a dolgozik külföldön. A létszám alapján az első 100 közé tartozó további két nem angolszász szervezet a *Loyens & Loeff Amsterdam* (48.) és a *Cuatro-casas Barcelona* (50.). A sorrend az utóbbi évtizedekben stabilnak mondható, csak néhány helycsere fordul elő évente.

<sup>25</sup> A létszám alapján 13. helyezett *Garrigues Madrid* a bevételek alapján csak a 99., illetve a létszám alapján a 22. helyezett francia *Fidal National* csak a 85. helyen állt a bevételek alapján. Ebből a szempontból további, nem angolszász iroda az első 100 között a *Loyens & Loeff Amsterdam* (91.) is.

8. táblázat. A legnagyobb létszámmal működő ügyvédi irodák 2008-ban

Rang-sor	Law firm neve, székhelye	Foglalkoztatott jogászok száma	Irodával rendelkező országok száma	Külföldön dolgozó jogászok aránya	Magyarországi iroda
1	Baker & McKenzie International (USA)	3626	38	82	Van
2	Clifford Chance International (Nagy-Britannia)	2828	21	65	Van, de elhagyja
3	Linklaters International (Nagy-Britannia)	2448	30	62	Nincs
4	Jones Day National (USA)	2204	14	27	Van
5	DLA Piper International (Nagy-Britannia)	2174	25	51	Van
6	Allen & Overy International (Nagy-Britannia)	2131	21	59	Van
7	Freshfields Bruckhaus Deringer International (Nagy-Brit.)	1979	17	67	Nincs
8	Latham & Watkins National (USA)	1971	11	24	Van
9	White & Case International (USA)	1941	25	66	Nincs
10	Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom National (USA)	1698	12	16	

Forrás: www.law.com és internetes adatgyűjtés

9. táblázat. A legnagyobb bevétellel rendelkező ügyvédi irodák 2008-ban

Rangsor	Law firm neve, székhelye	Teljes bevétel (\$)	Foglalkoztatott jogászok száma	Külföldön dolgozó jogászok aránya
1	Clifford Chance International (Nagy-Britannia)	2 660 500 000	2828	65
2	Linklaters International (Nagy-Britannia)	2 588 500 000	2448	62
3	Freshfields Bruckhaus Deringer International (Nagy-Britannia)	2 358 500 000	2127	67
4	Baker & McKenzie International (USA)	2 188 000 000	3626	82
5	Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom National (USA)	2 170 000 000	1941	16
6	Allen & Overy International (Nagy-Britannia)	2 034 000 000	2131	59
7	Latham & Watkins National (USA)	2 005 500 000	1979	24
8	Jones Day National (USA)	1 441 000 000	2204	27
9	Sidley Austin National (USA)	1 386 000 000	1698	14
10	White & Case International (USA)	1 373 000 000	1971	66

Forrás: www.law.com



székelő cégek járnak az élen (Dezalay, Y. 1990; Warf, B.–Wije, C. 1991).<sup>26</sup> A koncentráció évtizedek óta megfigyelhető. Ennek oka az, hogy ezek az amerikai irodák jellemzően transznacionális jellegű ügyekkel foglalkoznak, külföldi leányvállalataikat is zömmel nemzetközi pénzügyi központokban hozzák létre. A leányvállalatok számában éllóvas Londont Hong Kong, Párizs, Tokió, Brüsszel, Moszkva, Szingapúr és Frankfurt követi (Holloway, S.–Kaplan, D.–Wheeler, J. 2009; Warf, B.–Wije, C. 1991).

Az Egyesült Államokban működő gazdasági cégek és ügyvédi irodák virágzása nem feleltethető meg az amerikai állam dominanciájának, mivel a folyamat az állam átalakulása miatt nem tekinthető kormányok által irányítottottnak (Westbrook, D. A. 2006). Van olyan vélemény is, miszerint a harmadik világ felemelkedésével megtépázódott a kontinentális és az angolszász jog globális egyeduralma, ugyanis Kína rendkívüli módon preferálja azokat az informális jogi formákat, amelyek napjainkban uralják a világot (Appelbaum, R. P. 1998). A globális kapitalizmus eszerint nem jelenti automatikusan a nyugati és az amerikai jogi kultúra diadalát, sőt, a globális gazdaság újabb policentrikus szakaszhoz érkezett.

A transznacionális vállalatok megerősödése sok területen az állam által alkotott jog háttérbe szorulását eredményezte, emellett számos nagy nemzetközi szervezet önálló normaalkotása is megélénkült. A normatív szabályokat is alkotó nemzetközi szabályozó szervezetek (*international governmental organisations*; IGO-k) száma a 20. században a hatszorosára nőtt (pl. ENSZ és szervei, IMF, WTO stb.). Sokszorosára emelkedett a nemzetközi civil szervezetek, mozgalmak száma is (*international non-governmental organisations*; INGO-k), amelyek a határon átnyúló társadalom építésében nagyon fontos szerepet játszanak (pl. tudományos szervezetek, *charity*-k stb.).

A nemzetközi szervezetek egy tényleges kormány (*government*) nélküli kormányzást (*governance*) jelentenek, ezáltal a világkormányzattal szemben a világ feletti egységes kormányzás már nem tekinthető utópiának (Rosenau, J.N.–Czempiel, E.O. 1992; Teubner, G. 2002). Erre utal pl. az államoktól független nemzetközi adósságbiztonsági vagy kötvényügynökségek, illetve a hitelminősítő intézetek (pl. Moodys, Standard And Poor's) megerősödése. Sok esetben ezek az ügynökségek kormányoznak a kormányok helyett azzal, hogy nemcsak elemeznek, de a követendő szabályozási utat is megjelölik az adott állam számára és ezzel nagy hatást fejtenek ki a globális gazdaságban (Sassen, S. 2000; Sinclair, T.J. 1994). Megjegyezzük, hogy az államok felett álló szupranacionális kormányzat létrehozása terén az európai államok rendkívül

<sup>26</sup> A [www.vault.com](http://www.vault.com) honlap több mint 15 000 amerikai jogász megkérdezése alapján évente közzéteszi a legnagyobb presztízsű amerikai ügyvédi irodák sorrendjét. 2008-ban az első 10 közül 8 New Yorkban, egy-egy Los Angelesben és Chicagóban székel. A listában az első három New York-i (1. *Wachtell, Lipton, Rosen & Katz*; 2. *Cravath, Swaine & Moore LLP*; 3. *Sullivan & Cromwell LLP*). A sorrend az utóbbi két évtizedben ebben az esetben is stabilnak mondható.

sokat haladtak előre az EU intézményrendszerének kiépítésével, ami a nemzetek feletti kormányzat modellje lehet (Martinelli, A. 2003).

#### B) A *lex mercatoria*

Francesco Galgano idézett könyvében azt írja, hogy „a jog tükrében a globalizáció mint új és univerzális jog mutatkozik meg: ez a *lex mercatoria*” (Galgano, F. 2006: 11). A középkor után ismét autonóm szabályrendszerre váló *lex mercatoria* a jog globalizációja révén létrejött transznacionális normákból álló kereskedelmi szokásjog (Braithwaite, J.–Drahos, P. 2001; Horváth É.–Kálmán Gy. 2003; Michaels, R. 2005, 2007; Quack, S. 2007; Robé, J. 1997). A nemzetközi gazdasági élet transznacionális szabályai globálisan hasonulnak egymáshoz a *lex mercatoria* normarendszerében, amelynek a legfőbb forrásait a nemzetközi kereskedelmi élet önállóan alakítja ki (Burián L. 1996; Horváth É.–Kálmán Gy. 2003). A *lex mercatoria* legfontosabb részeit az UNIDROIT Alapelvei alkotják, ami bizonyos értelemben a transznacionális jogszabályok kodifikálását jelenti (Bánrévy G. 2004; Stone Sweet, A. 2006).<sup>27</sup> A *lex mercatoria* inkább nevezhető államon túli, mint állam nélküli jognak, mivel függetlenedik a nemzeti jogtól (Michaels, R. 2005, 2007). Ebből következik az, hogy a *lex mercatoriát* többen nem ismerik el jognak, mivel nincs mögötte állami legitimáció, azt azonban már kevesen vitatják, hogy a szabályai jogi érvényességűek. A jogi erővel bíró szabályozás így meg többszöröződik, ami a jogi pluralizmushoz vezet el (Berman, P.S. 2007; Teubner, G. 1997).

A globális gazdaság működése szempontjából a kereskedelmi-jogi tanácsadó cégek, ügyvédi irodák mellett kiemelkedően fontossá válnak a nemzetközi kereskedelmi választott bíróságok, amelyek gyakorlata a transznacionális felek közötti normatív szabályozást nagymértékben alakítja. Az elmúlt 20 évben a kereskedelmi választott bíróságok száma több százra növekedett, a választottbírók száma több ezerre tehető: mindez az új *lex mercatoria* virágkorára, a transznacionális normarendszerek intézményesedésére és egyfajta transznacionális *governance* kialakulására utal (Stone Sweet, A. 2006).<sup>28</sup>

#### C) A *lex informatica*

A térről alkotott képünket átalakította a kibertér fogalmának megjelenése. Az itt zajló folyamatok a legtöbb esetben a nemzetközi gazdasági kapcsolatokhoz hasonló autonóm szabályrendszerek mentén zajlanak, amelyek szintén függetlenek a területhez kötött állami szabályozástól. A globális kommunikáció önálló terében az állam nehezen tudja a saját joga számára beszámíthatóvá tenni az állampolgárok vagy gazdasági jogalanyok cselekmé-

<sup>27</sup> Berger, K.P. (1999) ezt nevezi „lopakodó” kodifikációnak.

<sup>28</sup> A választott bírósági székhelyek számában különösen nagy növekedés volt tapasztalható az 1990-es évek elején. 1991-ben 120 ilyen központ volt, 1993-ra újabb 70 létesült, pl. Bahreinben, Szingapúrban, Vietnámban, Sydney-ben (Sassen, S. 2000; Stone Sweet, A. 2006).



neyeit, amelyek gyakran határokon átnyúló szinten szerveződnek és ezáltal a globális gazdaság jogalanyai sok tekintetben kikerülnek az állami ellenőrzés alól (Wolf, M. 2004). A gazdasági szereplők és a társadalom tagjai között egyre gyakoribb on-line szerződéseket a felek a kibertérben, nem a valós térben kötik meg és például az olasz joggyakorlat szerint ilyen szerződések esetén egyetlen ország területi illetékessége sem állapítható meg (Galgano, F. 2006). Sassen (2000) véleménye szerint azonban vannak olyan állami eszközök, amelyek segítségével szabályozhatók a kibertérben zajló folyamatok, bár kétségtelen, hogy a konvencionális jogalkotás és jogalkalmazás mezejét az internet sok esetben meghaladja. A kibertér valóban nem ismeri a szuverén államot és a jog autoritását, de (pl. a domain-név regisztráció útján) az állam erős jogokat tart fenn magának. Az internetjog (*lex informatica*) technikai standardok révén fejlődik, ami a transznacionális gazdasági szereplők közötti normák térnyeréséhez hasonlít. Meg kell jegyezni végül azt is, hogy az Internet csak egyik szelete a digitális térnek, számos más csatorna létezik „térfüggetlen” gazdasági-társadalmi interakciókra.

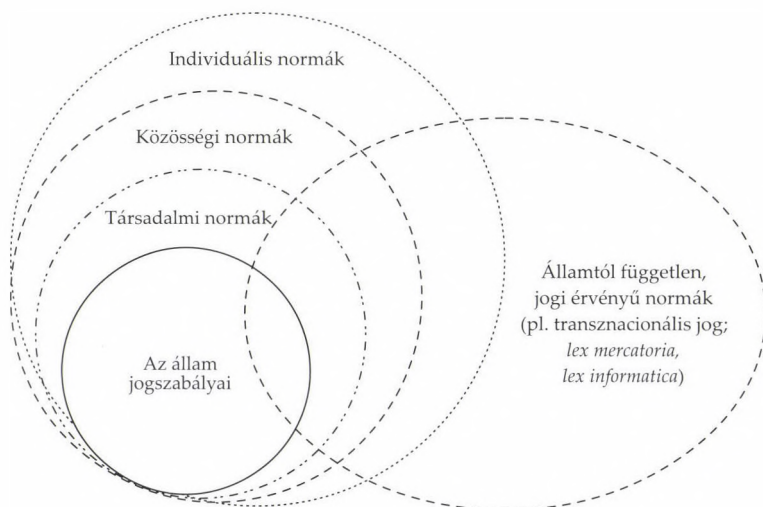
### 6.2.3. A jogi pluralizmus

A jogi pluralizmus fogalmának tisztázása kulcsfontosságú a globális világ területi folyamatainak megértéséhez. Segítségével választ kaphatunk arra, hogy mi jellemzi azt a normaösszességet, ami erejében, érvényességében és hatásában az állam jogszabályaival, így a területfejlesztés normáival, a területi szabályozással is egy szinten áll. Míg a normatív pluralizmus szükségképpen jelen van a társadalomban (pl. a személyes vagy családi kapcsolataink avagy a legtöbb játékszabály független a jogtól), a jogi pluralizmus (államtól független, jogi jellegű és erejű normákat kibocsátó források léte) az állam háttérbe vonulásával vagy visszaszorításával párhuzamosan jelentkezik. Griffiths (1986) és Merry (1988) alapján „gyenge”, valamint „erős” jogi pluralizmust különböztetünk meg. Előbbi esetben több, állam által elismert jogrendszer létezik egymás mellett, amelyeknek eltér a személyi hatálya (ez volt jellemző a gyarmatokra, ahol általában az őslakosság joga is tovább élt; ma példa lehet erre pl. az indiánok önálló jogrendszere Kanadában). Az „erős” értelemben vett jogi pluralizmus esetében az állam által elismert jogrendszeren kívül egyéb jogi jellegű és jogi erejű források és mechanizmusok is léteznek, pl. a transznacionális normákból álló *lex mercatoria* vagy a *lex informatica* (Andersen, C.B. 2007; Picciotto, S. 2002). A jogi szabályozásnak több rétege lett, forrás szerint állami és nem állami eredetű szabályrendszerekre vált szét (Berman, P.S. 2007).

A jogi pluralizmus „erős” értelmezése szerint helyi, regionális, nemzetállami és nemzetközi szinten egyaránt keletkezhetnek jogi erejű és érvényességű szabályok, amelyek sok esetben az állami szabályokkal szemben

hatnak. A jognak végső soron több, részben az államtól különböző forrása van, különböző jogi jellegű rendszerek működnek egymás mellett (Santos, B.d.S. 1992) (14. ábra). A jogi pluralizmus elmélete a normatív monopólium, illetve primátus mellett tagadja az állam jogalkotási monopóliumát is és azt vallja, hogy a globalizáció eredményeként a jogi érvényű szabályok alkotásában részt vesznek az államtól független gazdasági-pénzügyi, majd a dereguláció következtében társadalmi szereplők is és ezek legfontosabb belső és külső normáit az államok – nemegyszer nemzetközi szerződések hatására – egy idő után jognak ismerik el (Melissaris, E. 2004; Merry, S. 1988; Perez, O. 2002).

Berman, P.S. (2007) véleménye szerint a jogi pluralizmus lényege az, hogy ugyanarra a személyre vagy cselekvésre több jogi vagy „kvázi-jogi” rendszer szabályai érvényesek. Ebben az értelemben a jogszabály csak a jog egy lehetséges interpretációja, de nem maga a jog (Tie, W. 1999). Az állam által kialakított jogrendszer amellet, hogy csupán egy a sok, egymással versengő társadalmi normaosztály között, ebben az értelemben nincs egyedül a jogi szférában sem. A társadalom egyes tagjai és csoportjai a maguk erejéből is (pl. civil vagy gazdasági szervezeteken keresztül) jogi érvényű szabályok alkotójává válhatnak (Kleinhans, M.M.–Macdonald, R. 1997). Ebből következik, hogy az állam területi szabályozásának nemcsak más szereplők normatív szabályaival, hanem jogi szabályozásával is versengenie kell. Ez utóbbi lehet akár területi szabályozás is, így például a globális gazdaság térbeli rendszerét nem csupán a különböző normaosztályok határára létrejött szabályozottság, hanem az államoktól független területi szabályozás eredményének foghatjuk fel.



14. ábra. A jogi pluralizmus normaosztályai. Forrás: saját szerkesztés



A normatív pluralizmuson belüli jogi pluralizmus a jogi szabályozást tehát többszereplős folyamatként értelmezi, ami nem egységes, hanem összetett, többszereplős jelenség (Twining, W. 2000; Walby, K. 2007). Az alábbiakban négy olyan megközelítést ismertetünk, amelyek részletes képet adnak a fogalomról és segítenek megérteni az államok területi szabályozásának nemcsak a normatív szféra egészében, hanem a szűken vett jogi szférában is meglévő korlátait.

Santos (1987, 1992, 1995, 2002) posztmodern jogi pluralizmusról szóló írásai az államok feletti (transznacionális) pluralizmus mellett felhívják a figyelmet az állam alatti szinten megjelenő pluralizmusra is. A belső jogi pluralizmust az eredményezi, hogy szétesik (dezintegrálódik) a központi jogalkotás. A különböző állami szervek között nagyon kicsi lesz az összhang, egymás szabályozásáról nagyon keveset tudnak az egyes szervek és az ellentétes állami szabályozás hatására felerősödik a gazdasági és a társadalmi szféra szabályalkotása, ami idővel jogi érvényűvé válik. Santos megállapítja, hogy a belső és az államok feletti pluralizmus különböző módon fejeződik ki, de az eredmény az, hogy az állami szabályozásra már nem lehet úgy tekinteni, mint egy koherens és önálló szférára.

Beck (2008) szerint a hatalmi viszonyok átalakulásának következménye a politika, a gazdaság és a társadalom határvonalainak feltöredezése, valamint az állam jogalkotási monopóliumának megszűnése. A jogszabály-változások napi szinten zajlanak, világszerte újraalkotják a jogszabályokat, hogy azok illeszkedjenek pl. az IMF vagy a Világbank elvárásaihoz. A szabályalkotás új szereplői (pl. a választottbíróságok, nemzetközi intézmények, társadalmi és egyéb nem kormányzati szervezetek) hozzájárulnak a szabályozás színesítéséhez, a szabályok forrásainak gazdagításához, az értelmezési módszerek elterjesztéséhez valamint a szabályok alkalmazásához. Az állami szabályozás ezáltal egyidőben privatizálódik és transznacionalizálódik: a jogi érvényű normák immár lokális és globális szinten jönnek létre, az államok csak egyszerű végrehajtókká degradálódnak.

Teubner (1997, 2000) elméletében a *lex mercatoria* a hagyományos jogbiztonságot újratételezi azáltal, hogy az állami magánjogot nemzetközi jellegű, „magánjogias” szabályokkal váltja fel. Ezeket a szabályokat számos, magasan specializált magánszervezet (*governance regime*) hozza létre, ami a nemzetállami és a nemzetközi jogtól független, autonóm politikai és jogi szabályrendszert fejlesztett ki. Ezzel egyidejűleg mind globális, mind állami szinten a kormányzat (*government*) és a közjogi rendszerek visszaszorulása figyelhető meg. A jogi globalizáció elkerülhetetlenül oda vezet, hogy újra kell gondolnunk a magánkormányzás (*private government*) és a magánszabályozás szerepét. A jogi pluralizmus elsősorban az állami szabályozás „perifériáin”, az állam által kevésbé, vagy egyáltalán nem szabályozott területeken jelentkezik, például a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, vagy a helyi társadalom szerveződésének szintjén.

Teubner egy másik írásában kifejti, hogy a globalizáció magában foglalja a jogi normák hierarchiájának átalakulását (Teubner, G. 2002). Ebből kifolyólag a jogi pluralizmus a jogszociológia és a joggyakorlat számára is komoly kihívást jelenthet, ugyanis nemcsak a nemzetközi választott bíróságok, hanem adott esetben a nemzeti bíróságok is elismerhetnek transznacionális normákat jognak.

Teubner álláspontja szerint a *lex mercatoria* a jogforrások hagyományos hierarchiája szerint nem jog, de a globalizáció megtöri ezt a hagyományos hierarchikus formát és ezért ma is számos, nemzetközi gazdasági-társadalmi szereplők által alkotott normarendszert fogadnak el jogi jellegűnek (pl. telekommunikáció, nemzetközi munkajog, nemzetközi sportszabályok, emberi jogok stb. normái).

Teubner a *lex mercatoria* vizsgálatán keresztül arra a véleményre jut, hogy számos jogon kívüli norma pozitív jognak számít. A jogi pluralizmus esetén a jogi és egyéb társadalmi-gazdasági normák merev szétválasztása nem tartható fenn, így pl. a transznacionális norma az állami akarattól és elismeréstől függetlenül érvényes amiatt, mert végső soron a jogos-jogtalan cselekedetek elhatárolására alkalmas és ezt a normával kapcsolatba kerülő szereplők követik.<sup>29</sup>

Michaels (2007) megközelítése szerint az állam megteheti, hogy valamely szabályösszességet nem ismer el jognak, de a nemzetközi gazdaság számára végső soron mindegy, hogy valamely norma jog-e avagy nem jog, ha van olyan fórum, ahol kikényszeríthető (pl. választott bíróság). Csak az állam nézőpontjából létezik állami és nem állami jog, ugyanakkor az állam nem tudja semlegesíteni a nem állami kvázi-jogot. Ennek érdekében különböző stratégiát követ vele szemben: vagy elfogadja annak normáit, vagy hallgatólagosan alkalmazkodik hozzá, így ismerve el annak a létét. A harmadik módszer a delegáció, amikor az állam formálisan elismeri jognak az adott normaösszességet.

A jog globalizációja a normatív, illetve jogi pluralizmus kialakulásához és közvetve a területi szabályozási rendszerek többszöröződéséhez járult hozzá. Ez elsősorban a nemzetközi és ezzel párhuzamosan a helyi szintek államtól való függetlenedését eredményezi, aminek a társadalmi-gazdasági térfolyamatokra és a területi szabályozásra is komoly hatása van. Az államok által alkotott jogot nemzetközi elemek szövik át, emellett más, társadalmi-gazdasági szabályrendszerek is jogi érvényűek lehetnek. Az állami normaalkotás csupán néhány területen marad elsődleges, elsősorban ott, ahol a globális gazdaságnak szüksége van az államok normáin nyugvó társadalmi-gazdasági koordinációra (Fauvarque-Cosson, B. 2008).

<sup>29</sup> Az a kérdés, miszerint a szerződések legitimálhatják-e önmagukat, avagy létrehozhatnak-e jogot, a jogtudományban nagy viták kérdése (lásd bővebben pl.: Teubner, G. 1997).



### 6.3. A területi különbségek alakulása és a helyi szint jellemzői

A kutatók egyetértenek abban, hogy a transznacionális folyamatok következményei, különösen az állam szerepének megváltozása, valamint a gazdasági szereplők jelentőségének növekedése és saját területi szabályozása együttesen komoly hatással vannak a térbeli egyenlőtlenségekre is (Vertova, G. 2006). A vita manapság legtöbbször arról folyik, hogy a globalizáció vajon növeli vagy éppenséggel csökkenti-e a területi különbségeket. A globalizáció előnyeit hangsúlyozó hiperglobalista nézetek szerint a nemzetköziesedés az egyenlőtlenségek csökkenéséhez vezethet. Ezek az elméletek nem kevesebbet állítanak, minthogy a telephelyekből álló térszerkezet helyére az információk áramlása által generált térszerkezet lép (Cséfalvay Z. 1999); a távolság szerepe és a tér jelentősége minimálisa csökken, végeredményben nem lesz értelme területi differenciákról beszélni. Napjainkban a tudomány képviselői inkább az ezzel ellentétes (szkeptikus) vélemények mellett törnek lándzsát, miszerint a világ-gazdaság transznacionális folyamatainak hatására a területi egyenlőtlenségek nem csökkennek, sőt inkább növekednek. Az „új gazdaságföldrajz” képviselői (pl. Krugman, P. 1995, 2000) szerint is inkább területi divergencia, mintsem konvergencia jellemző. Ez különösen regionális szinten igaz, a globális gazdaság vezető városrégiói és a lemaradó vidéki térségek között növekszik a szakadék, a globális hálózatok területi szabályozása tehát kiélezi a térbeli különbségeket.

Tény, hogy a globalizáció világrészenként eltérően jelentkezik. Therborn (2000) úgy véli, hogy leginkább Európa és Észak-Amerika képes ellenállni a globalizáció kedvezőtlen hatásainak, míg a védtelenebb harmadik világ vesztese lesz a folyamatoknak, mert ezek a területek nem lesznek képesek saját innovációkkal beszállni a versenybe. Az államok szerepének csökkenésével előtérbe került a versenyképesség-orientáltság, helyi és regionális szinten a piacvezérelt fejlesztés egyre nagyobb teret nyert. A globalizáció következményeként a helyi gazdaság eltérő fejlesztési szabályozása és stratégiái miatt a területi fejlettségi különbségek kiéleződtek (Brenner, N. 2003). Sassen (2000) megállapította, hogy a globális gazdaság hatására elsőként a nagyvárosok kerülnek be a globális területi folyamatokba, ami kiélezi a centrum-periféria viszonyt és megerősíti a helyi szint szerepét. A fejlett államokban olyan központok épülnek ki, amelyek az adott ország területének csak egy kis részét fedik le ugyan, de gazdasági jelentőségük nagyobb, mint a rajtuk kívül fekvő térségeké. Sassen meglátása nem alaptalan, mert a vezető centrumvárosok működésére ható szabályösszegesség, így a területi szabályozás nagyobb részben nem állami, hanem piaci eredetű és zömmel transznacionális normák alkotják. Ugyanakkor a centrumtérségek is alávetettek a székhely szerinti állam alapvető szabályainak (pl. tulajdonjogi, büntetőjogi szabályok) és – bár autonómiájuk növekedett –, nem szakadtak el a saját államuktól, hanem több esetben (pl. a *governance* keretében) partnerként tekintenek az államra.



Több kutató (pl. Castells, M. 2003; Enyedi Gy. 2004) is rávilágít arra, hogy a modern gazdaság elhelyezkedése egyre inkább hálózatos jelleget ölt: a gazdasági mozgásokat a globális városok irányítják. Ezek a „global city”-k adnak helyet a transznacionális vállalatok központjainak, itt összpontosul az a tőke- és információ-mennyiség, ami a globalizált világ gazdaság működtetéséhez elengedhetetlenül fontos. A globalizáció és annak saját területi szabályozása új térségtípusokat hozott létre (pl. exportorientált termelési övezetek, offshore pénzügyi központok), felerősítette a centrum és a periféria közti különbségeket, ami a Föld számos államában átrendezte a regionális erőviszonyokat (Mészáros R. 2006; Sassen, S. 1994). A nemzetközi szereplők által kialakított transznacionális normák átszelik a határokat és minden szervezeti egységbe behatolnak, ami a globális gazdaság logikáját követő területi szabályozás révén új területi egyenlőtlenségeket okoz. A centrum és a periféria közötti távolság növekedése társadalmi, etnikai és kulturális egyenlőtlenségekkel jár együtt a világ nagyvárosaiban és a legfejlettebb régiókban is (Martinelli, A. 2003).

A globalizáció korának térfelfogása és a szereplők területi szabályozása a tér relativizálódásával jellemezhető, mintegy átformálja a térről alkotott koncepciót. Egyrészt a társadalmi kapcsolatok elszakadnak a tértől, „a tér és idő összemegy” és sokszor érezhetjük úgy, hogy „a teret legyőzi az idő” (Lange, B. 2003). Másrészt ezzel a folyamattal ellentétesen új lokális társadalmi kapcsolatok is kibontakoznak („reterritorializáció”, pl. patriotizmus, szeparatizmus). Ezen „új lokalitások” közül jónéhány már nem vezethető vissza a régre, inkább a területiség és nem a nemzeti összetartozás ideológiáján alapulnak. A jellemzően nemzetállami szint alatti, nagyvárosokra jellemző globális lokalizáció gyakran integrál pl. migráns vagy kisebbségi csoportokat (pl. bevándorlók és homoszexuálisok Nyugat-Európa nagyvárosaiban).

Az új lokalizálódás megfigyelhető a gazdasági szereplők között is; ezt a folyamatot *rescaling*-nek nevezték el. Az állami szint társadalmi-gazdasági szabályozásának egy része a globális, más része a lokális szintre kerül (pl. a települési és vállalati szabályozás önállóságának felerősödése mellett a transznacionális szabályozás megjelenése) (Douglas, L.–Sarat, A.–Umphrey, M.M. 2003; Spicer, A. 2006; Swyngedouw, E. 1997a, 1997b). Mindennek következményeként napjainkban az államterület folyamatosan újrastrukturálódik, *rescaling*-en megy keresztül, de végső soron a területiség nem tűnik el (Brenner, N. 1999). Spicer (2006) vállalatsszervezési példákon keresztül kimutatta, hogy a globális gazdasági szereplők a helyi lehetőségeknek megfelelően alakítják a működésüket, így a teret is. A globalizáció ennek eredményeként növeli a lokalitás szerepét és a területi diverzitást. Az új területi szabályozás nemcsak globális léptékben értelmezhető, hanem a legalacsonyabb, helyi szinten is. Mindez azért alakul így, mert a globalizáció alapjaiban változtatja meg a szabályozás hierarchiaszintjeit, a jogi szabályozás államhoz és államterülethez kötöttsége megszűnik (Kelly, P.F. 1999).



Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az állami szabályozás átalakulásának, globalizációjának, az államtól független normarendszerek (pl. transznacionális normák, *lex informatica* stb.) létrejöttének közvetlen területi következménye a helyi szint differenciálódása, a lokális szintű különbségek növekedése. Mindezt az okozza, hogy a globalizáció megerősíti a helyi szint szabályalkotását, új kormányzási formákat, lokális normatív hálózatokat és szabályozást hoz létre. Ennek következtében jelentős mértékben gyengül az állam területi szabályozása, aminek a területi fejlődésre is komoly hatása van.

#### 6.4. Az állam területi szabályozásának korlátai

Mint láttuk, az állami szintű szabályozás a folyamatosan átrendeződő térben sok tekintetben hatástalanná válik és a normatív, valamint a jogi pluralizmus következtében a legtöbb esetben nem hozhat igazi eredményeket (Lange, B. 2003; Lukács G. 2004; Peck, J.–Tickell, A. 1995). A gazdasági és a társadalmi életre vonatkozó, eredetileg állam által garantált autonómia globális viszonyok között önálló normarendszereket alakított ki, amelyek közül egyik-másik jogi érvényűnek tekinthető. Az állam a gazdaság és a társadalom autonómiája miatt gyakran nem is tud arról, hogy a gazdasági szervezetek milyen jellegű szerződéseket kötnek, vagy egyes csoportok milyen viszonyba kerülnek egymással, csupán ennek következményeit érzékeli. A gazdaság területi paramétereit az egyes országok a transznacionális folyamatok eredményeként létrejött, lokális szinten markáns különbségeket okozó szabályrendszerek, s az államtól független területi szabályozás miatt egyre kevésbé képesek irányítani. Ez a független területi szabályozás nem egységes, globális és lokális szinten különböző szereplők jogi érvényű szabályait tömöríti. Ez alapvető hatással van a területi különbségek állami akarattól eltérő alakulására.

Mindezek alapján tovább kell gondolnunk a területi szabályozás és a területfejlesztés 5.1. fejezetben kifejtett viszonyát is (vö.: 7. ábra), mivel napjainkban a jogi pluralizmus következtében területi szabályozást már nem csak az állam végez. A közvetlenül térformáló célzattal létrejött szabályozás forrása tehát többszöröződik, az állam mellett a jogként tételezett, államtól független normák egy része is a területi szabályozás körébe tartozik. Ezt mutatja be a 15. ábrán a szürkével jelzett egység. A normatív térelmélet alapján természetesen továbbra is igaz, hogy a tér kialakítója és alapvető formálója a normák egésze által történő szabályozottság, de ezen belül a területi szabályozás alatt már nem csupán az állam területi szabályozását értjük.

A területfejlesztés napjaink államaiban, így hazánkban is elsősorban a gazdaság és a társadalom normatív szabályai által indukált térfolyamatokra történő reaktív szabályozást jelent. Eredménye csak részben függ az állam normatív-pénzügyi lehetőségeitől és annak területi szabályozásától,



15. ábra. Az állami és az államtól független területi szabályozás. Forrás: saját szerkesztés. Szürkével jelzett egység: állami és nem állami eredetű területi szabályozás közös hatás-területe

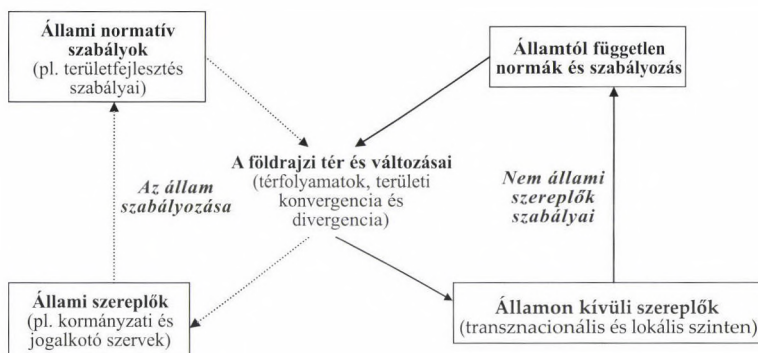
mivel más normarendszerek is létrehozhatnak jogi érvényű területi szabályozást. Amennyiben az állam által felhasználható anyagi eszközök jelentősek, akkor a területi politika eredményeként a térbeli folyamatok kedvező irányba befolyásolhatók, de markáns regionális különbségek eltüntetésére a globális viszonyok között ez esetben sincs esély (elegendő lehet pl. Németországra gondolni). Ha azonban az állam közjogában egyáltalán nem érvényesül a területi elv (pl. a területfejlesztés és a gazdaságpolitika jogi eszközei konkurálnak egymással, az állami területi szabályozás marginális szereppel bír), illetve kevés forrás áll rendelkezésre, a területi folyamatok alakulása nagymértékben véletlenszerű, azok a nyílt gazdaság szereplőinek aktuális döntéseit és saját, államtól független területi szabályozását tükrözik vissza. Ebben az esetben az állami területi szabályozás önállósága is kérdéses, mert ennek intézményei gyakran csupán infrastrukturális és szociális jellegű támogatásokat eredményeznek. Ezek eredménytelensége abból adódik, hogy nincs olyan helyi gazdaságpolitika és gazdaságfejlesztés, ami megfelelő visszacsatolások, illetve más szereplők területi szabályozása és egyéb szabályainak bevonása révén multiplikátor hatást váltana/kényszerítene ki. Erre jó példa lehet hazánk, mert a többezer milliárd forint nagyságrendű pénzallokáció ellenére a regionális különbségek az utóbbi évtizedben nem mérséklődtek, a fejlettségi térszerkezet gyakorlatilag nem változott meg.

A normatív térfelfogásból kiindulva azt mondhatjuk, hogy a területi különbségeket eredményező társadalmi-gazdasági térfolyamatok nagy része kívül áll az állami normák által ösztönzött vagy kontrollált területi folyamatokon. Ennek a következménye lesz az, hogy a különbségek alakulását elsősorban az államtól független transznacionális gazdaság, valamint a helyi

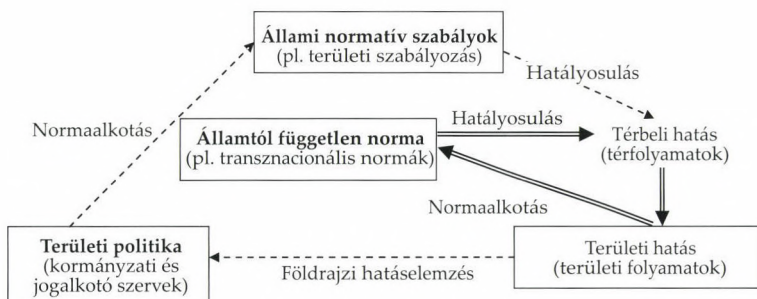


(lokális) társadalmi-gazdasági szereplők szabályaihoz köthetjük. A gondolatot tovább folytatva kijelenthető, hogy az állami területi szabályozás segítségével a területi folyamatoknak csak egy kisebb része irányítható, azokat jórészt nem állami normák alakítják (16. ábra).

A jogi pluralizmus miatt az állami beavatkozás számos területen nem hatékony, ezért jelentősége visszaszorul. A globális tőke mozgása szempontjából a – főleg utólagos – kormányzati gazdaságpolitika sokszor teljesen hiábavalónak bizonyul (Dobai S. 2008). Ez azonban nem jelenti azt, hogy az államnak általánosságban fel kell adnia a szabályozást, hanem meg kell találnia azokat a területeket, ahol eredményesen és együttműködve tud beavatkozni. Ezek miatt a térfolyamatok szabályozásának lehetőségeit is újra számba kell vennie a területfejlesztés szereplőinek. Az állam területi szabályozásának legfőbb korlátja a többi normatív viszony által létrehozott szabályok szövevényes rendszere, mindez alapjaiban változtatja meg a területfejlesztési szabályozás folyamat-modelljét (17. ábra).



16. ábra. Az állam területi szabályozásának korlátai. Forrás: saját szerkesztés



17. ábra. A területi szabályozás folyamata a globalizáció viszonyai között. Forrás: saját szerkesztés

A 17. ábrán látható, hogy az állami normatív szabályozás (szaggatott vonallal jelölt folyamat) mellett a térfolyamatokra jelentősebb hatást gyakorol a többi normaosztály. Az állam területi szabályozásának legfőbb korlátja a többi normatív viszony által kiváltott, azzal nem egy esetben szembemenő szabályosság és államtól független területi szabályozás. Ebből kifolyólag jogi pluralizmus esetén a területi folyamatok befolyásolása céljából létrehozott állami, valamint a többi normatív rendszer jogi érvényű szabályozása, illetve a különböző normaosztályokba tartozó normák által kiváltott térbeli hatások gyakran konkurálnak egymással. A területfejlesztési célú szabályozás hatását a többi normatív szabály gyakran kioltja, mindezt a következő fejezetben Magyarország példáján szemléltetjük.

## **7. Normatív szabályozás és területi folyamatok Magyarországon**

Az alábbiakban – részben esettanulmányok segítségével – kísérletet teszünk arra, hogy bemutassuk a hazai területi szabályozás koronként változó céljait és eredményeit az állam normatív monopóliuma, primátusa, valamint a jogi pluralizmus keretei között. Ehhez érdemes görcső alá venni az 1945 előtti, az 1945–1990 közötti és az 1990 utáni állami szabályozás helyzetét és lehetőségeit egyaránt.

### **7.1. A normatív szabályozás és a területi folyamatok kapcsolata a második világháború előtt**

A patrimoniális monarchiaként jellemezhető Árpád-korban, majd a feudális-rendi társadalomban a hatalom alapja a földtulajdon volt, ami az uralkodók, majd a feudális földesurak magánbirtokaként funkcionált (Mezey B. 1998). A társadalmi-gazdasági élet egésze az állami szabályozástól jobbra független maradt. Elöljáróban megjegyezzük, hogy a jog fogalma a 19. század második feléig némileg eltért a napjainkban megszokottól (pl. alapvetően mások voltak a jogforrások, eltérően alakult a jogalkalmazás rendszere), de a szabályok normatív jellege és értelme ugyanaz volt, mint manapság, nevezetesen a „*legyen*”, a „*Sollen*” megfogalmazása, valamilyen tevékenység vagy magatartás jövőre vonatkozó meghatározása.

Hajdú (2005) véleménye szerint a honfoglalástól megfigyelhető a központi hatalom szerepvállalása az ország társadalmi, gazdasági és ideológiai struktúra-formálásában, Szent Istvántól megjelent a mindenható állam tudata. Az igazi központositást azonban a középkori állam és jog társadalmi és területi széttagoltsága hosszú évszázadokra megakadályozta. A törvények általában



az új intézmények meghonosítása és az adóbevételek növelése érdekében próbálták szabályozni az autonóm magánjogi viszonyokat (Mezey B. 1999). A hatalomgyakorlás területi irányultsága inkább csak bizonyos népcsoportoknak (pl. székelyek, besenyők, szászok, kunok) az ország lakatlan, vagy védelemre szoruló határmenti területére történő letelepítésénél játszott szerepet. Az Árpád-kor végén a királyi földmonopólium megszűnése, ezzel párhuzamosan a rendi kiváltságok megerősödése, majd az Oszmán, illetve Habsburg befolyás a központi hatalom gyengüléséhez vezetett, a területi széttagoltság mellett az állami szabályozás lehetőségei minimálisra csökkentek. A polgári társadalom kialakulásáig – a városok kivételével – jellemzően földbirtokhoz kapcsolódott minden jogviszony (tulajdon, birtok, szerződések, öröklés, személyállapot) és ez alapozta meg a gazdasági, katonai, politikai hatalmat is.

A 19. század közepéig a normatív viszonyokat az egyének társadalmi helyzete határozta meg. Mindez még a kiváltságos területekre és a városokra is jellemző volt: a jogok és a kötelezettségek, sőt a büntetőjogi szankciók rendszere a személyek rendi állapotához kötődött. A feudalizmus a normatív- és jogi pluralizmus virágkorának számított: a kevés központi és vármegyei jogszabály mellett a földbirtokosok szabályozásai („feudális statútumok”), az egyházjog, valamint egyéb területi-, városi-, vagy társadalmi privilégiumok és előjogok alakították az egyének közötti normatív viszonyokat (Mezey B. 1999). A gazdasági tevékenység szabályozásában nagy szerepet játszott a kereskedők egymás közötti joga, a középkori *lex mercatoria*, ami a gazdasági életet részben függetlenítette a királyi-földesúri befolyástól és fellendítette a városok gazdaságát (Michaels, R. 2007).

A rendi társadalom jellemzői, a személyi jogegyenlőség hiánya miatt a 19. század közepéig csak fenntartásokkal lehet a mai értelemben vett területi különbségekről, fejlett-fejletlen térségekről beszélni, a normatív-jogi pluralizmus igen mozaikos társadalmi-területi struktúra kialakulását okozta. Az államnak nem volt normaalkotási monopóliuma vagy primátusa szinte egyetlen területen sem.<sup>30</sup> Területi szempontból nézve a „fejlettség” elsősorban a városokhoz és a prosperáló földesúri központokhoz (pl. a nagyobb mezővárosok) volt köthető, amelyek a sűrű városhálózattal rendelkező területek kivételével (pl. Szepesség, Szászföld) szigetszerűen emelkedtek ki a környezetükből. Emellett később, a 19. század első felében egyes mutatók (pl. írni-olvasni tudók vagy az „orvosláta holtak” aránya az összlakosságból) alapján néhány centrumtér (pl. Pest-Buda és környéke, Észak-Dunántúl, az Alföld egyes részei) már halványan lehatárolható (Beluszky P. 2000; Csüllög G. 2001).

<sup>30</sup> A feudalizmusban az olyan, egyébként állami szabályozás alá eső területek, mint pl. a pénzügyek, hadügyek vagy a külügyek intézése is a jogi széttagoltságot tükrözte. Az arisztokrácia felső rétege a hatalmas földbirtokból eredő erejére támaszkodva ezeket a területeket is számos esetben önállóan szabályozta (pl. Csák Máté, Aba Amádé, majd a Rákócziak stb.).



A feudális jogi-társadalmi széttagoltság megszüntetésére néhány elvelt kísérlet (pl. a felvilágosult abszolutizmus kora, az 1848–49-es szabadságharc) után a dualizmus időszakában már nagyobb lehetőség nyílt. 1867-től kezdődően a személyi jogegyenlőség lassú térnyerése mellett a polgári társadalom fokozatos kiépülése, a magántulajdonra épülő piacgazdaság megerősödése lehetőséget teremtett a köz- és a magánjog szétválasztására, az állam szerepének a korábbinál pontosabb meghatározására. A végbemenő centralizáció során a nemesi vármegyével szemben központosított állami jogalkotó és jogalkalmazó szervek jöttek létre, fejlődött az állami közigazgatás, a szakigazgatás és a bürokrácia (Mezey B. 1998). Ugyanakkor a gazdasági viszonyok alapjait (pl. a földtulajdont) az állam érintetlenül hagyta, ami a korábbinál fejlettebb magánjogi rendszer következtében az autonóm, liberális jellegű piacgazdaság alapjává vált (Mezey B. 1998, 1999).

A dualizmus korában a jogalkotás mellett az állam gazdasági szerepe is megerősödött. Az infrastruktúra kiépítése (pl. út- és vasúthálózat, postahivatalok stb.) esetenként szándékolt változást okozott az ország térszerkezetében; ezek közé számíthatjuk pl. Budapest centrummá fejlesztését, valamint az egyes ipartámogatások és ipari beruházások következtében fejlődő iparvidégeinket is (Hajdú Z. 2005). Az állami normák által szélesebb körben garantált polgári jogegyenlőség ellenére továbbélő feudális eredetű társadalmi szabályok, valamint a szabad piacgazdaság autonóm szabályrendszere a dualizmus időszakában a normatív-jogi pluralizmus sajátos elegyét jelentette, amely továbbra is kedvezett a társadalmi-területi differenciálódásnak. Ezek kezelésében azonban az állam felelőssége érezhetően megnőtt, mivel a korábbinál nagyobb gazdasági és szabályozási hatalom koncentráldott a kezében. A 19–20. század fordulóján teret nyertek azok a törekvések, amelyek az elmaradott északkelet-magyarországi, székelyföldi vagy felvidéki területek állami segítséggel történő fejlesztését szolgálták, amire jó példa a Földművelési Minisztérium Hegyvidéki Kirendeltségének Egán Ede által vezetett „ruténföldi akciója” is, ami a Kárpátalján kialakult kedvezőtlen társadalmi és szociális állapotokat (mélyszegénység, alkoholizmus, uzsora) volt hivatott felszámolni (Gottfried B. 1999).

Az első világháború viszontagságai, majd a két világháború közötti korszak válságai és hatalmi koncentrációja tovább erősítették az állam szerepét. A központi beavatkozás érzékelhető erősödése az első világháború idején bevezetett hadigazdálkodással vette kezdetét, majd – az immár harmadakkorra területű országban – a felduzzadt bürokrácia a jogalkotási tevékenységet a gazdasági-társadalmi viszonyokat tudatosan alakító eszközként fogta fel. Előtérbe került a nemzetállami-paternalista jellegű gazdasági jogalkotás (pl. 1929-ben a 48 törvényből már 31 volt gazdasági vonatkozású), a szabályozás egyre részletezőbb lett és a korábbinál nagyobb területeket ölelt fel (Mezey B. 1999). Mindemelllett a Kiegyezés után kialakult vagyoni viszonyokat az állam alapvetően nem kérdőjelezte meg, ez az autonóm normatív rendszerek hatására



a társadalmi és területi egyenlőtlenségek újratermelődését, sőt mélyülését eredményezte. Így például a kisebb méretű országon belül a budapesti agglomeráció gazdasági szerepe tovább növekedett, míg a perifériának számító Alföld gazdasági és társadalmi szempontból elmaradottnak számított. Ezen kívántak változtatni az alföldi területek fejlesztése érdekében elindított programok (pl. Alföld-fásítási törvény megalkotása 1923-ban, vagy a tanyai iskolák létrehozása Klebelsberg Kuno minisztersége idején szintén az 1920-as években).

Mindezen intézkedések ellenére a második világháború előtti időszakban jelentős területfejlesztési politikáról és hangsúlyos területi szabályozásról nem beszélhetünk (Gordos T. 2008). Az állam normaalkotási monopóliuma vagy primátusa 1867 után csak néhány területen vált jellemzővé (pl. pénzügypolitika, igazságszolgáltatás, honvédelem), emellett széles autonómiát biztosított a magántulajdon számára, fenntartva ezáltal a területi különbségek újratermelődését okozó normatív-jogi pluralizmus továbbélését.

## **7.2. A szabályozás és a térfolyamatok kapcsolata a szocializmusban**

Az 1940-es évek második felében bekövetkezett kommunista hatalomátvétellel a területi szabályozás új szakaszát jelentette Magyarországon (Lux G. 2005). A totális diktatúra időszakát jelképező Rákosi-korszakban az állam a független társadalmi és gazdasági normatív rendszerek felszámolása, valamint a helyi szabályozás függetlenségének megszüntetése által igyekezett saját normatív monopóliumát kiépíteni. A területfejlesztés átfogó célja az ország decentralizálása, Budapest gazdasági túlsúlyának megszüntetése volt, a már korábban kialakult észak-magyarországi és dunántúli ipari körzetek, illetve néhány, ettől független, de a nehézipar számára megfelelő telephely (pl. Sztálinváros) fejlesztésének segítségével. A totális állam a gazdasági-társadalmi kényszerek következtében megbukott és az 1956 utáni Kádár-rendszer pártállami időszaka – a szigorú tervgazdálkodáshoz való makacs ragaszkodás mellett – nagyobb teret engedett az alternatív fejlesztési elképzeléseknek.

A Kádár-rendszer területfejlesztésének és az ezt megalapozó területi szabályozásnak célja – a Rákosi-érához hasonlóan – a budapesti agglomeráció gazdasági súlyának csökkentésén keresztül megvalósuló területi kiegyenlítés volt. Az állami szabályozás eszközei (tervtörvények, kormányhatározatok, a Gazdasági Bizottság határozatai, miniszteri rendeletek stb.) korlátozni kívánták Budapest és környéke népességkoncentrációjának növekedését. Így pl. az 1960-as években Budapesten a lakáskiutalás rendszere a Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága elnökének 0014/1/1958. sz. utasításán alapult, aminek értelmében új lakást csak annak lehetett kiutalni, aki 5 éve állandóan Budapesten lakott és állandó lakhelye vagy a munkahelye a fővárosban volt. A lakáelosztási rendszer némileg korlátozta a vidékiek fővárosba áramlását

(bár számos vidéki tudott – a szabályozást kijátszva – Budapestre költözni), emellett az üzemi dolgozókat részesítette előnyben (Kondor A. Cs.–Szabó B. 2007). A „felvándorlás” adminisztratív akadályai mellett megtiltották, illetve szigorú feltételekhez kötötték a budapesti ipar fejlesztését, a vidéki iparfejlesztést preferálták (Bartke I. 1981; Kondor A.Cs. 2009).

A gazdasági jellegű szabályozók nagyobb teret nyertek az új gazdasági mechanizmus 1968-as bevezetése után, a vállalatok telepítési döntéseit elsősorban pénzügyi eszközökkel igyekeztek befolyásolni (pl. egyes preferált területek iparfejlesztési alapja; szénbányászati krízisterületek fejlesztési alapja; fővárosi ipar-kitelepítési alap stb.). A központi normatív szabályozásban teret nyertek a „puha” (soft) gazdasági eszközök, de a piac szerepének lassú erősödése kedvezett az alternatív normarendszerek fejlődésének, így a területi egyenlőtlenségek újabb növekedésének (Bartke I. 1989). A területiség szerepe az állami szabályozáson belül az ágazati szempontok mögött, a vállalati önállóság növekedésével párhuzamosan egyre inkább elsikkadt, a bürokratikus váló államigazgatás és a helyi pártszervek önállósága miatt a területi szemlélet – a tervekkel ellentétben – az állami irányítás központi áramán kívül rekedt, inkább csak a fő folyamatok módosítására szorítkozott (Bartke I. 1997). Laczkó (1985) alapján kijelenthetjük, hogy az ágazati, párt- és területi érdekek, azaz az alternatív normarendszerek szembenállása az állami területi szabályozással a kiegyensúlyozott területi fejlődés egyik igen jelentős korlátja lett.

A szocialista korszak területi folyamatairól több átfogó munka született (pl. Bartke I. 2003; Enyedi Gy. 1992, 1993 stb.). Általánosságban megállapítható, hogy a vidék erőteljes iparosítása következtében csökkent a főváros és a vidék közötti különbség, különösen az úgynevezett „középhegységi ipari tengely” megyéinek és városainak fejlettsége javult számottevően. Ugyanakkor a kutatás-fejlesztés és a tercier szektor továbbra is a fővárosban összpontosult. Ezek miatt a kiegyenlítődéskérészetűnek bizonyult, az iparnak az 1980-as évek elejétől megfigyelhető permanens válsága, majd az évtized végi összeomlása ismét kiélezte a főváros és vidék közötti különbségeket. Témánk szempontjából az általános folyamatok ismertetésénél érdekesebb annak feltárása, hogy az állam normatív eszközeinek milyen térbeli hatásai, ezen belül a területi szabályozásnak milyen lehetőségei vannak akkor, amikor az állami szabályozás ugyan elsődleges, de megjelennek más, térszerkezet-alakító normatív rendszerek is. A következő alfejezet esettanulmányok segítségével – fővárosi példákon keresztül – erre tesz kísérletet.

### *7.2.1. A központi szabályozás mechanizmusa és területi hatásai*

Az 1956–1990 közötti időszak szabályozásának, ezen belül a lakásépítésnek, iparfejlesztésnek és az ipar-kitelepítés szabályozásának jellemzőit és területi



hatásait levéltári kutatások segítségével igyekeztem feltárni.<sup>31</sup> A főváros fejlesztése a Kádár-korszakban sem volt települési szintű problémának tekinthető, a decentralizálási törekvések miatt a központi politikai vezetés és a szabályozás kiemelt helyen kezelte a budapesti agglomerációt. Az egyes területek szabályozásakor a terület- és településfejlesztési szempontok általában fontosak voltak (pl. lakásépítés), illetve bizonyos esetekben a területiség döntő szerepet játszott, így kimondottan területi szabályozásról beszélhetünk (pl. ipar-kitelepítés). Azonban a területi szabályozás által kiváltott társadalmi-gazdasági térfolyamatok nem estek egybe a tervezettel, ez újabb területi különbségekhez vezetett Budapesten belül és országosan is.

A források rávilágítanak arra, hogy a tervekben testet öltő állami, azon belül a területi szabályozás hatósugara már az időszak elején korlátozott volt, amit nem egy esetben a döntéshozók is világosan láttak. Így például Münnich Ferenc, a Minisztertanács elnöke 1960-ban, az MSZMP PB-nek a főváros általános rendezési tervét (ÁRT) tárgyaló ülésén kijelentette: „Akármilyen törvényt is hozunk annak érdekében, hogy a főváros összlakossága ne érje el a 2 millió 300-at (*sic!*), nincs olyan törvény, amit ki ne játszanának.”<sup>32</sup> A későbbiek során a gazdasági és társadalmi kényszerítő erők következtében az államtól egyre inkább függetlenedő normatív rendszerek (pl. a helyi politika és a gazdasági vállalatok működésének önállósodása) megváltoztatták a központi fejlesztési elképzelések végrehajtását.

Az alábbi két esettanulmány arra a kérdésre igyekszik választ találni, hogy a központosított állami hatalom és normaalkotás ellenére a jogszabályokban megfogalmazott tervek végrehajtása miért nem lehetett sikeres a szocialista korszakban, illetve a szükségletek, a korlátok és a lehetőségek által meghatározott mindennapi cselekvések sora miként volt képes alternatív, az állam által meghatározott jogi normativitással több ponton szembemenő szabályrendszereket alkotni.

## **I. Esettanulmány. A lakásépítés szabályozása és területi következményei**

A főváros lakásépítésének főbb irányait és térbeli hangsúlyait a központi szakigazgatási és pártállami szervek határozták meg, amit a lakáspolitikai felső (országos) szintjének nevezhetünk. A tizenöt, illetve ötéves lakásépítési tervek Budapestre vonatkozó keretszámait is országos szinten állapították meg, amelyek legfontosabb célja a korszakra mindvégig jellemző nominális lakáshiány megszüntetése volt. A mennyiségi szemléletű lakásépítés pozitív

<sup>31</sup> A felhasznált legfontosabb levéltári forráscsoportokat lásd a disszertáció végén, konkrét forrást csak az idézeteknél nevezek meg.

<sup>32</sup> MOL; MSZMP PB, 1960. VII. 26.

következményeként Budapest régi, még kapitalista fejlődést tükröző arculatának átalakulásával és a belvárosi, elavult épületállomány problémáinak megoldásával is számoltak. A budapesti (helyi) szint legfontosabb szervei a Fővárosi Tanács és az MSZMP budapesti végrehajtó bizottságai voltak (FT VB és MSZMP BP VB). A helyi szint, különösen az FT VB nagy szerepet játszott a lakásépítés alapvető jellemzőit (pl. az építendő lakások számát, tulajdon szerinti összetételét, nagyságát, felszereltségét, építési technológiáját stb.) meghatározó ötéves tervek végrehajtásában (Kondor A. Cs.–Szabó B. 2007). Az általános rendezési tervek (1960, 1971), valamint a tizenöt éves lakásépítési koncepciók (1960, 1975) a főváros területi szerkezetének fejlődési irányait is meghatározták. Az elképzelések fő vonásait az alábbiakban összegezhetjük:

1. Az épített lakásszám nagyobb része az állami lakótelep-építésből származik, aminek jelentős hányada a belváros és a kerületközpontok rekonstrukciója során valósul meg.

2. A magánépítkezések (családi házak, társasházak, szövetkezeti lakások) az épített lakások kisebb és folyamatosan csökkenő hányadát adják, amelyek elsősorban a már meglévő, külvárosokban elhelyezkedő családi házas övezetekben jön létre.

A nagyléptékű koncepciók kivitelezését az ötéves tervek szolgálták volna, de igazán kiforrott tervdokumentumokról mégsem beszélhetünk. Fővárosi szinten már az 1960-as évek elejétől gyakorlattá vált a koncepciók évről-évre történő módosítása, az előírányzott lakásszámok megváltoztatása, ami sok tekintetben szemben állt a központi szabályozással. Nemcsak az összes építendő lakásszámot, hanem az állami, szövetkezeti, illetve magán-építésű lakások arányát is gyakran változtatták a magánépítkezések javára. A házgári technológia elterjedése ellenére a lakásszám növekedése, így a tervek teljesítése sem haladt megfelelően, amiben elsősorban a forráshiány, az építési területek rossz előkészítettsége, a munkaerőhiány és az elégtelen tervellátottság játszottak a legfontosabb szerepet (10. táblázat).

Nemcsak késések fordultak elő, hanem az időszak második felében egyes lakótelep-építkezések elmaradtak (pl. az XV., XX., XXI. kerületekben). Egy, az MSZMP BP VB által 1984-ben tárgyalt előterjesztés szerint „a lakásépítést – ezen belül a szociális bérlakásépítést – a csökkenő anyagi feltételekhez kell igazítani. A VII. ötéves tervben előírányzott lakásépítés üteme és struktúrája nem tartható, (...) gyakorlattá válik a vállalkozó típusú lakásépítés.”<sup>33</sup>

A lakásépítések tervektől való nagyfokú eltérése veszélyeztette a nominális lakáshiány megszüntetését, ezt a várospolitikának kezelnie kellett. A levéltári források alapján bátran állíthatjuk, hogy a Fővárosi Tanács és az MSZMP budapesti szervei által a lakásépítés mennyiségi és minőségi jellemzőiről, valamint a városszerkezet változásairól lefolytatott viták eredményeként hozott döntések a

<sup>33</sup> BFL; MSZMP BP VB, 1984. VIII. 08.



10. táblázat. Tervezett és megvalósult lakásépítések tervidőszakonként

Tervidőszak	Állami		Magán (szövetkezeti, telepszerű és családi házas)	
	Tervezett	Megvalósult	Tervezett	Megvalósult
II. ötéves terv 1961–1965	35 000–38 500	31 317	10 000–15 000	19 504
III. ötéves terv 1966–1970	35 000–66 000	36 431	14 000 – 20 000	22 507
IV. ötéves terv 1971–1975	50 000–56 000	48 412	15 000–20 000	28 922
V. ötéves terv 1976–1980	75 000	57 934	15 000–20 000	27 654
VI. ötéves terv 1981–1985	48 000–50 000	34 242	35 000–37 000	40 165
VII. ötéves terv 1986–1990	18 500–20 000	12 599	37 500–39 500	32 123
Összesen	261 500–305 500	220 935	126 500–151 500	170 875

Források: BFL; FT VB, MSZMP BP VB iratai 1960–1989; Budapest Statisztikai Évkönyvei 1960–1990

lehetőségekhez képest formálták a lakásépítési politikát, a valósághoz közelítették a döntéshozókat és az irreálisnak bizonyuló terveket kidolgozó szakembereket is. Mindezt a lakásépítési politika utólagos racionalizálásaként értelmezhetjük. A visszacsatolások erősek voltak, a központi tervektől eltérő módosítások azonban újabb területi anomáliákhoz vezettek. A döntéshozók forrás-átcsoportosításokkal, áttervezésekkel igyekeztek biztosítani a tervezett mennyiségű lakásszám teljesítését, ami – esztétikai és gazdasági következmények mellett – kedvezőtlen folyamatokat eredményezett a városszerkezetben (11. táblázat).

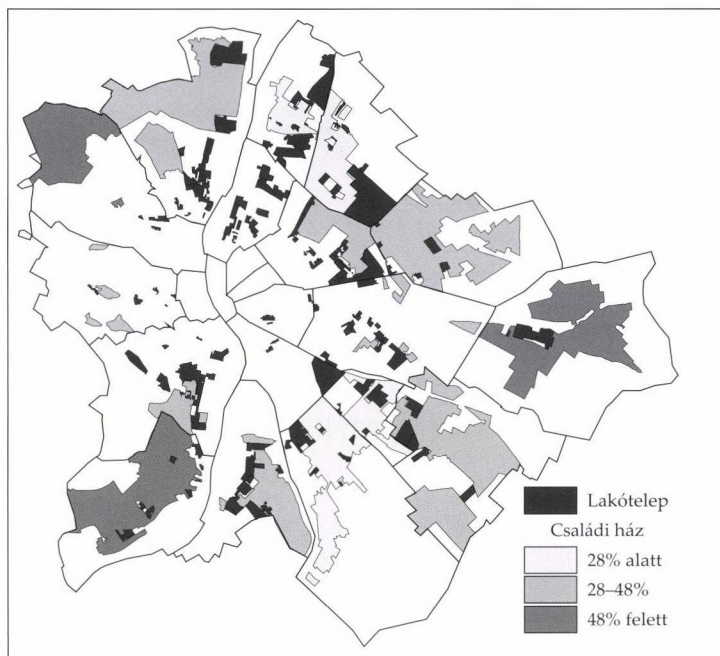
Az ideológiából következően minden eszközt a mennyiségi lakásépítésnek rendeltek alá, ami lehetetlenné tette az arányos városfejlesztést. A lakásépítési politika a lakásépítési tervek teljesítésének kényszerétől hajtva egyre kevésbé vette figyelembe az ÁRT-k és a tizenöt éves lakásépítési koncepciók, sőt az ötéves tervek területi céljait. Budapest városszerkezetének arányos fejlődését az egyre inkább a szabad területekre koncentrááló állami lakásépítés, valamint a családi házas övezetek külső kerületekre összpontosuló növekedése egyre jobban eltorzította (18. ábra). Emellett az 1975 után kijelölt célterületek közül – gazdaságossági okok miatt – általában csak ott kezdődött meg az építkezés, ahol a bontási arány alacsony (jellemzően 20% alatti) volt (19. ábra). A városperemen a kevés bontás miatt olcsóbb volt az építkezés, így a tervekkel ellentétben a lakásépítés a város szövetének sűrítése helyett annak szétterülését okozta. Ezzel párhuzamosan a belső kerületek lakásállománya végzetesen leromlott, ami újabb területi egyenlőtlenségeket generált (Kovács Z. 2007; Kovács, Z.–Wiessner, R. 2006).

11. táblázat. A lakásépítés alulteljesítésének okai, a politikai beavatkozás módja és ezek következményei a szocializmusban

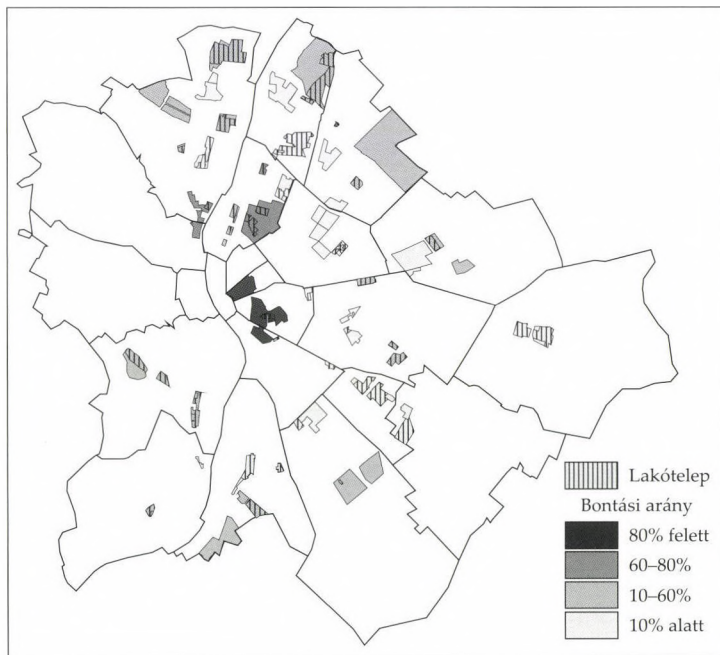
Feltárt okok	Visszacsatolások, tervmódosítások	A problémakezelés eredménye	Következmények
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Irracionális tervezés</li> <li>– Forráshiány</li> <li>– Kapacitás- és munkaerőhiány</li> <li>– Dekoncentrált építkezés</li> <li>– Terület-előkészítés jogi, műszaki késedelmek</li> <li>– Átadások késlekedése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tervek utólagos „racionalizálása”</li> <li>– Kapacitás- és munkaerő-átcsoportosítás, vidéki, katonai és külföldi munkaerő alkalmazása</li> <li>– Építkezés koncentrállása</li> <li>– Engedélyezés gyorsítása, előkészítés siettetése</li> <li>– Idő előtti átadások, módosított beépítések utólagos jóváhagyása</li> <li>– Forrás-átcsoportosítás a rehabilitációra szánt keretektől</li> <li>– Családi házas építkezés lehetőségeinek fokozott megteremtése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Más területen (pl. ipar) súlyos munkaerőhiány</li> <li>– Gyorsabb de minőségileg rosszabb előkészítés</li> <li>– Koncentráltabb, de szinte kizárólag szabad területen történő építkezés</li> <li>– Minőségileg kifogásolható épületállomány létrejötte</li> <li>– Teljes megújítást igénylő épületek számának növekedése</li> <li>– Családi házak számának növekedése</li> </ul>	<p>I. Településszerkezeti problémák</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belvárosi épületállomány erőteljes leromlása</li> <li>2. Rosszul közművesített családi házas területek növekedése</li> <li>3. Nagy, de funkcióhiányos lakótelepek esetenként rossz minőségű épületekkel</li> </ol> <p>II. Kevésbé esztétikus városkép</p> <p>III. A városi gazdaság lassabb fejlődése az erőforrások más területről történő elvonása miatt</p>

*Forrás:* levéltári anyagok elemzése alapján saját szerkesztés





18. ábra. A családi házas területeken az 1960–1990 között épült családi házak aránya (%), valamint a lakótelepek elhelyezkedése. *Forrás:* 1990. évi népszámlálás Budapest kerületei. Szerk: Szabó B.



19. ábra. Számított bontási arány a tervezett építési területeken és az azokon ténylegesen felépült lakótelepek 1960–1990 között. *Forrás:* A főváros 15 éves lakásépítési koncepciója (1975). Szerk: Szabó B.

A fővárosi lakásépítés kudarcai nyomán kialakult területi egyenlőtlenségek több tényezőre vezethetők vissza, emellett az esettanulmány Budapest példáján túlmutató összefüggésekre derít fényt. A legfontosabb ezek közül az, hogy a központi szabályozás normatív eszközei nem eredményezhetnek kiegyensúlyozott területi fejlődést akkor, ha a területi szabályozás helyi szintjein hiányzik az önálló cselekvés lehetősége (vagy az elsősorban végrehajtó szerepet kap), ha nincs a helyi gazdasági-társadalmi szférával közös szabályalkotás, végül, ha a központi szint felé történő visszacsatolás csatornáit szűkre szabották. A pártállami tervgazdálkodás keretei között kitapintható volt a helyi szint kismértékű szabályozási függetlensége, de ez csak a tervek szükségszerű újraértelmezését, utólagos racionalizálását eredményezhette. Mindez a végrehajtás során felmerülő szükségszerűségek nyomán azonban nagy jelentőséget kapott és nem egy esetben szembement a központi elképzelésekkel (pl. a családi házas építkezés lehetőségeinek növelése az eredeti célokkal szemben), de az ideológiai rendszer által meghatározott elvárások, a mennyiségi alapú lakásépítési tervek miatt a felmerülő területi problémákat (pl. a belváros lepusztulása, slumosodás) a helyi szint megfelelő színvonalú területi szabályozása nélkül nem lehetett kezelni. A totalitárius keretek között működő, nem kellően adaptív intézményrendszer híján elmaradt az okok mélyreható elemzése, a tervgazdálkodás következtében a megoldások száma olyannyira leszűkült, hogy a lakásépítés szükségszerűen vezetett el számos ellentmondáshoz. A szocialista állam normatív primátusa következtében a lakásépítés terén tapasztalható ellentmondásokra adott politikai és tervezői válaszok a felsőbb elvárásoknak megfelelően szinte kizárólag a lakásépítés elősegítését szolgálták, újabb kritikus pontokat hozva létre a térszerkezetben. A lakásépítéssel kapcsolatos szabályalkotás a területi szabályozás helyi szintjét teljesen figyelmen kívül hagyta („nem vette igénybe”), azt csak végrehajtó szerepre kárhoztatta. Az ideológiailag beágyazott állami szabályozás, a mennyiségi szemléletű lakásépítés miatt a helyi szak- és pártpolitika a településszerkezeti kihívások kezelésében szükségszerűen eredménytelen maradt.

## **II. Esettanulmány. Az ipar vidékre telepítésének szabályozása és eredményei**

A vizsgált időszakban a hazai területfejlesztés egyik prioritása a budapesti ipar, azon belül elsősorban az ún. minisztériumi ipar országon belüli súlyának csökkentése és a vidéki ipar fejlesztése volt. Ennek alapjait az MSZMP PB-nek egy 1958. évi, az ipartelepítés területi jellemzőiről szóló határozata, valamint az MSZMP 1959. évi VII. kongresszusa fektette le. A főváros ipari súlyának csökkentésében az ipartelepítés, a műszaki fejlesztés és a dolgozói létszám korlátozása mellett bizonyos telephelyek megszüntetését, vidékre történő, vagy Budapesten belüli áttelepítését (összefoglalóan: kitelepítés) szorgalmazták.



A fővárosi ipar korlátozásának egyik legfontosabb, rendhagyó jellegű intézménye az ipari üzemek kategorizálása és a III. (1975-től B33 és C) kategóriába sorolt üzemek egy részének vidékre telepítése volt. A Gazdasági Bizottság az ipartelepítési feladatokról szóló 10.155/1959. számú határozatában rendelte el először Budapest ipari üzemeinek kategorizálását; az első kitelepítések időpontjait az öt évvel későbbi 10.118/1964. számú GB határozat rögzítette. A legrosszabb kategóriába sorolt telephelyeken (az összes telephely több mint negyedén) semmiféle beruházást nem engedélyeztek. A központi szabályozás a felújítási alapot részben vagy egészen elvonta a vállalatoktól és csak az életveszély elhárítására történő állagmegóvást engedélyezték. A fejlesztési lehetőségeikben korlátozott telephelyeken működő üzemek egy részét tervezték vidékre telepíteni, másik felét megszűnésre ítélték.

A kitelepítést az érintett vállalatok, valamint az irányító hatóságok már kezdettől fogva, különböző okokra (pénzbeli erőforrások és vidéki szakembergárda hiánya, vidéki beruházás túlzott költsége stb.) hivatkozva szinte minden esetben igyekeztek késleltetni, vagy teljesen elszabotálni. A minisztériumok mindent megtettek annak érdekében, hogy a kedvezőtlen besorolású, vidékre telepítendő telephelyeik magasabb kategóriába kerüljenek és az eredeti helyen működhessenek tovább. A kategorizálás hatalmas vitákat eredményezett a budapesti üzemeiket védő vállalatok és minisztériumok, valamint a kitelepítést siettető pártszervek, az Országos Tervhivatal, valamint a Fővárosi Tanács között. A várospolitikusoknak szembe kellett nézniük azzal a ténnyel, hogy az iparvállalatok rendszerint nem akarták elhagyni a számukra kényelmesebb budapesti telepeiket és az egyre nagyobb autonómiát élvező vállalatok ellenállása miatt az adott telephelyeken sem lehetett érvényt szerezni az állam normatív szabályainak. Erre jó példa, hogy nem egy esetben – a központi jogszabályokkal ellentétes módon – a kitelepítésre ítélt vállalatok a fejlesztési alapjaikhoz minisztériumi engedéllyel mégis hozzájuthattak és fejlesztéseket hajtottak végre a megszüntetendő telepeken.

1964-ben a minisztériumok minden kijelölt üzemet kitelepítettek, de 1965-től már nem teljesítették maradéktalanul az előírásokat.<sup>34</sup> A kérdés az MSZMP PB elé került, ahol a PB-tagok nemtetszésüknek adtak hangot amiatt, hogy a kitelepítés nem megfelelően zajlik.<sup>35</sup> Ezt követően a minisztériumok és a vállalatok nyomására a kategória-besorolások mégis többször változtak, így pl. 1966-ban (10.144/1966. sz. GB-határozat) vagy 1975-ben (Állami Tervbizottság 5049/1975. sz. határozata) is csökkentették a kitelepítendő telephelyek körét. Ezzel együtt az 1960-as évek végére egyértelművé vált az a tendencia, hogy elsősorban a potenciális lakásépítések területén levő vállalati telephelyek vidékre telepítését ösztönözték mindenáron, míg egyéb esetben a szabályozás elnézőbb volt. A folyamat lassúsága, a vállalatok és a minisztériumok „vonakodása” hátráltatta azokat a lakásépíté-

<sup>34</sup> 1964 és 1966 között a kitelepítésre kijelölt 43 telephely közül csak 34 költözött vidékre.

<sup>35</sup> MOL; MSZMP PB, 1965. V. 25.

seket, amelyeket a kiürített telephelyen kívántak megvalósítani. Emiatt a FT VB tagjai súlyos szavakkal követelték a kitelepítési szabályok betartását. Szépvölgyi Zoltán későbbi VB-elnök, a kitelepítések legnagyobb siettetője egy 1968-as vita során kijelentette, hogy „szerintem itt olyan határozatra van szükség, amely azt erősíti meg, hogy a GB határozatához igenis ragaszkodni kell és indokolt esetben fel kell szólítani az illetékes minisztert, hogy a GB határozatát hajtsa végre, vagy pedig járjon el a GB-nél a határozat módosítására. Nem tartom megnyugtatónak, hogy 13 vállalat semmiféle előkészületet nem tett a kitelepítésre. Ezt nem lehet szó nélkül hagyni.” Szépvölgyi különösen a főváros levegőjét elviselhetetlenül szennyező telepek száműzését követelte éles hangon, így például az „átkozott” kelenföldi Állatifehére Takarmányokat Előállító Vállalattal kapcsolatban kijelentette: „azonnal fogjanak hozzá a tőköli beruházáshoz és 70-re menjenek a fenébe Budapestről.”<sup>36</sup> A várospolitikusok a Budapesten belüli áttelepüléseket sem hagyták szó nélkül, ugyanis ez az áttelepítési mód eredetileg nem is szerepelt a GB 1966-os határozatában, a vállalatok és a minisztériumok önkényesen alakították ki, bízva abban, hogy így elkerülhető a vidékre település.

A tanácsi és pártszervek nehezen vették tudomásul, hogy normatív eszközök kevésnek bizonyulnak a vállalatokkal szemben; a kor kifejezésével élve még a legkisebb üzemek is „packáztak a tanáccsal”. Heincz Mihály, a fővárosi legfőbb városrendezési hatóság vezetője az egyik VB ülésen például egy kis szeszüzem „magatartása” miatt fakadt ki: „Óbudán például ott van a szeszgyár: nem lehet vele megegyezni. Pedig egy kis kóceráj. Tartják magukat és nincs hatalom vele szemben: nem lehet elrendelni lebontását, nem lehet kiköltöztetni, semmit nem lehet vele csinálni. Ha megköti magát, akkor nem lehet.”<sup>37</sup>

A Központi Statisztikai Hivatal 1972-ben felmérte az ipari decentralizáció folyamatát és áttekintést nyújtott a budapesti telephely-kitelepítések és megszüntetések helyzetéről (12. táblázat). Az 1966-os GB-határozat alapján 225 telepet kellett volna vidékre telepíteni a 401. III. kategóriába sorolt, döntően minisztériumi ipartelep közül és 1971 végéig 75 helyett 131-nek kellett volna megszűnnie. A táblázatból látható az is, hogy 1972-re 155 felszámolásra ítélt teleppel kapcsolatban még intézkedési terv sem készült, pedig az 1966-os GB-határozat szerint a felszámolások zömét 1975 végéig be kellett volna fejezni.

A kitelepítés anyagi háttére az 1970-es évek elejére javult. Az 1968-ban létrehozott Iparkitelepítési Alap már 800 millió Ft-ot tett ki a IV. ötéves tervidőszakban, amelyet a kormány évente egyenlő tételekben utalt a Fővárosi Tanácsnak, amit ez utóbbi szerv szerződésben rögzített megállapodás alapján bocsátott a vállalatok rendelkezésére.<sup>38</sup> Az anyagi ösztönzőkön kívül más normatív eszközöket is alkalmaztak a vidékre telepítés siettetésére, pl. késlekedés

<sup>36</sup> BFL; FT VB, 1968. X. 9.

<sup>37</sup> BFL; FT VB, 1970. XII. 23.

<sup>38</sup> A valóságban 1971–1975 között több mint 100 millió Ft-tal kevesebb összeget tartalmazott az IA.



12. táblázat. A telephely-felszámolások helyzete 1972-ben Budapesten (telephely-számok)

Megszüntetés módja	1971. XII. 31-ig megszűnt telepek	Vidéki beruházás folyamat- ban	Budapesti beruházás folyamat- ban	Beruházás tervezés alatt	A felszámolásra nem készült végleges intézkedési terv	III. kategóriába sorolt telepek száma összesen
Vidékre telepítés	56	71	14	24	60	225
Budapesten belüli áttelepítés	19	3	41	18	95	176
Összesen	75	74	55	42	155	401

Forrás: Király I.–Simon A. 1973: p. 35.

esetén – szankció gyanánt – a vezetők prémiuma csökkenthető volt, emellett a terület jogtalan további használataért magasabb területhasználati díjat lehetett megállapítani. 1976 után a vállalatok pályázat útján juthattak forráshoz a vidékre telepítés megvalósítása érdekében, az érdeklődés azonban meglehetősen gyenge maradt a pályázati forrás iránt.

Az MSZMP központi és helyi szervei, a Gazdasági Bizottság, az Országos Tervhivatal, a Fővárosi Tanács várospolitikusi és szakértői, a kitelepítést minden jogi, adminisztratív és gazdasági eszközzel igyekeztek előmozdítani. Azonban az állam és a helyi tanácsok szabályozása a megfelelő gazdasági ösztönzőkkel együtt is kevésnek bizonyult az önállósodó nagyvállalatok autonómia-törekvéseivel és alternatív szabályrendszerével szemben, ami az őket felügyelő minisztériumok normaalkotását is képes volt eltéríteni a központi irányvonalától. A levéltári források elemzése alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a Kádár-korszak minisztériumai a vállalatok és azok lobbicsoportjai érdekeinek kiszolgálói voltak. Az önállósodó minisztériumok és a vállalatok által létrehozott normatív rendszerek a központi területi szabályozás ellen hatottak, ennek eredményeként az 1970-es évek második felétől a vidékre telepítés lassan kikopott a területfejlesztés eszköztárából.

### 7.2.2. Következtetések

A fenti két esettanulmány alapján látható, hogy a Kádár-rendszerben a normatív monopólium időszakát az állam normatív primátusa váltotta fel. Ez egyrészt a pártstruktúrából adódott, ugyanis az MSZMP helyi szervezetei jelentős szerepet játszottak a tervek végrehajtásában, ami a gazdasági-társadalmi kényszerek hatására számos esetben komoly eltéréseket eredményezett az eredeti tervektől. Másrészt a pártirányítás mellett a szocialista nagyvállalatoknak – különösen 1968 után – nagyobb teret

engedtek a gazdasági élet irányításában, így megerősödött egy másik, a párttól részben független normatív szabályozás, ami jelentős hatást gyakorolt a gazdaság területi folyamataira és a területi egyenlőtlenségek alakulására is.

A tervgazdaság az irányítás legcentralizáltabb szakaszában sem tudta teljesen függetleníteni magát a piacgazdaság törvényszerűségeitől, majd az 1980-as években kiépülő „második gazdaság” már az állam normatív primátusát kérdőjelezte meg (Bartke I. 1997; Enyedi Gy. 1992; Nemes Nagy J.–Ruttkay É. 1993). Mindennek eredményeként a területi folyamatok ellentmondásosak voltak: az állam kiegyenlítést és területi nivellálódást szolgáló, de mechanikussá váló, a helyi szintet kirekesztő és ritualizált szabályozása szükségszerűen hívott életre más gazdasági-társadalmi racionalitás szerint működő normarendszereket, mint pl. a helyi tanácsi szabályozás vagy a vállalatok szabályozása. Ezen normarendszerek végső soron az állami szabályozás által kevésbé érintett területekre, jellemzően a szabályozás jogi és földrajzi perifériáira (pl. a városok alulhasznosított negyedeire), vagy az állami szabályozástól „elhódított” területekre (pl. a vállalatok telephelyeire) voltak nagy hatással. Mindezek következtében az állami területi szabályozás számos esetben eredménytelen maradt. A szocialista korszak területfejlesztése arra mutat rá, hogy az állam normatív monopóliuma hosszabb távon fenntarthatatlan, a normatív primátus pedig megújulásra képes intézményrendszer híján sikertelenné válik a területi folyamatok alakításában.

### **7.3. A szabályozás és a területi folyamatok a rendszerváltozás után**

#### *7.3.1. A normatív szféra átalakulása és ennek hatása a területi különbségekre*

A rendszerváltozás következtében az állam társadalmi-gazdasági élet irányításában és szabályozásában betöltött szerepe alapvetően megváltozott. Hazánk bekapcsolódott a globális gazdaság, majd az Európai Unió vérkeringésébe, az állami hatalom normatív primátusát a normatív és jogi pluralizmus korszaka követte. Az állam gazdasági szerepvállalásának csökkenésével párhuzamosan a külföldi magántőke új differenciálódást indított meg a magyar térszerkezetben (Lux G. 2008). Mindez a korábbiaktól eltérő mértékű területi különbségeket idézett elő, hazánk gazdasági-társadalmi térszerkezete a dereguláció következtében gyökeresen átalakult.

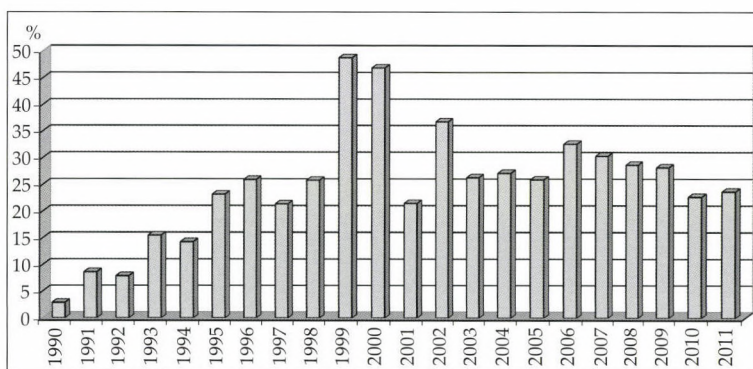
A központi szabályozás nemzetállami karaktere 1990 után gyengült, a magyar jog is nemzetköziesedik, valamint a transznacionális normák hatására a jogi globalizáció folyamatai is tapasztalhatók. A nemzetközi szerződéseken kívül a belső jog nyitottságát erősítik a nemzetközi jellegű társadalmi viszonyokat, helyzeteket rendező, avagy a határainkon átívelő jelentőségű szabályt tartalmazó törvények. Az 1990-es évek elején évente alig néhány olyan alap-



normánk volt, amely elsődlegesen határon átnyúló kapcsolatokra vonatkozott, majd az utóbbi évtizedben már a törvények kb. negyede ebbe a csoportba tartozott (20. ábra). Nemzetközi vonatkozásúnak tekinthetünk minden olyan törvényt, ami hangsúlyosan nemzetközi elemet tartalmaz, így ebbe a csoportba kerülnek pl. a törvényerőre emelt vagy törvénnyel hatályon kívül helyezett nemzetközi egyezmények, a nemzetközi jogsegélyt, a migrációt, a külföldiek státusát, külföldi vállalatok fióktelepeinek alapítását és megszűnését rendező jogszabályok. Természetesen e körben vannak vitatható normacsoportok is (pl. az idegenrendészeti jogszabályok egy része, a határon túli magyarokra vonatkozó szabályok), emellett figyelemmel kell lennünk arra, hogy az Európai Unió közvetlenül és közvetetten érvényesülő jogszabályainak hatása miatt ez az összesítés kissé torzít.

A nemzetköziesedés mellett hazánk esetében is kitapintható a jog globalizációja. Erre utal, hogy több nagy nemzetközi ügyvédi iroda is fiókállalatot hozott létre Magyarországon (lásd a 8. táblázatot a 6.2.2. fejezetben). Emellett az alternatív vitarendezési módok (pl. a gazdasági szervek közötti mediáció) is terjednek, illetve új állandó és eseti választott bíróságok alakultak. Ezek közül az egyik legtekintélyesebbnek a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szerveződő választott bíróság számít, amelynek ügyforgalma az elmúlt 16 évben összességében emelkedő tendenciát mutat ([www.mkik.hu](http://www.mkik.hu), ügyforgalmi adatok).

A transznacionális folyamatok, a külföldi tőke beáramlása, emellett a társadalmi életre is egyre jellemzőbb normatív és jogi pluralizmus Magyarország esetében kiélezte a területi különbségeket, növelte a regionális megosztottságot, bár a divergencia üteme némileg lassul (Barta Gy.–Bernek Á.–Nagy G. 2003; Enyedi Gy. 2004; Kanalas I.–Kiss A. 2006; Nagy G. 2007). Hazánk területi folyamatait leginkább nemzetközi, globális hatások formálják,



20. ábra. A nemzetközi vonatkozású törvények aránya az összes törvényből Magyarországon 1990–2011. Forrás: saját szerkesztés

aminek eredményeként a közép- és északnyugat-magyarországi településeink a legfejlettebbek (Enyedi Gy. 2000, 2004).

A normaalkotók a területfejlesztési célú szabályok rendkívül széles tárházát dolgozták ki, azonban az állam területi szabályozása a külföldi (döntően EU-s) panelek másolása miatt esetenként rituálissá vált (Kovácsy Zs.–Orbán K. 2005). A terület- és településfejlesztés a rendszerváltozás utáni években eleinte szinte kizárólag infrastrukturális, oktatási, szociális vagy egyéb, a település-üzemeltetéshez kapcsolódó, döntően építési jellegű beruházást jelentett, amelyek csupán az önkormányzatok törvény által előírt feladatainak megoldását segítették elő, de nem indult meg az elmaradott települések felzárkózása és csak lassan növekedett a területfejlesztési célú beruházások száma (Kiss É. 1995; Szalavetz A. 2000). A területfejlesztési törvény megszületése, de különösen az Európai Unióhoz történő csatlakozás után differenciáltabb lett az állami területi szabályozás és a támogatási rendszer, mindazonáltal igazi áttörés nem következett be, a legtöbb forrás továbbra is infrastrukturális projektekre jut. Ez az állami redisztribúció – gyakran politikai célokkal párosul – közvetett erősödése mellett csupán a települési infrastruktúra minőségi színvonalának emelésére volt elég és nem szolgálta hatékonyan a területfejlesztési célokat (Farkas K. 2007). Napjainkban is érvényes megállapítás az, miszerint a fejlesztési eszközeink elsősorban infrastrukturális beruházásokra fordítódnak, új termelő kapacitásokat alig hoznak létre (Barta Gy.–Bernek Á.–Nagy G. 2003).

A globális világban a gazdaság területi fejlődését és a regionális különbségek alakulását alapvetően tehát a gazdasági szereplők határozzák meg, szakmai alapokon nyugvó állami területi szabályozásnak ebben kevés szerepe van (Kukely Gy. 2008). A jogi pluralizmus hatására az állami szereplőktől függetlenül alakuló területi folyamatok ellenére az európai gazdasági integráció legfontosabb célja a területi kiegyenlítés volt, ez azonban jobbra eredménytelen maradt, mivel ennek állami eszközrendszere képtelennek bizonyult a regionális egyenlőtlenségek számottevő csökkentésére. Az elmaradott országok lassú felzárkózása ellenére elmondható, hogy az Európai Unió kohéziós politikája sem volt képes a fejlettebb és fejletlenebb régiók közötti különbségek csökkentésére, ami a rendkívül költséges és hatalmas humánerőforrást igénylő európai regionális politika korlátozott sikeréről árulkodik (Horváth Gy. 2004). Kétségtelen, hogy a területi politika elért bizonyos eredményeket, de ezek a sikerek inkább a vezető régiók átlagon felüli növekedésének, mintsem az elmaradott vidékek felzárkózásának voltak köszönhetők.

Az EU-források területfejlesztési hatékonyságát, a területi szabályozási céloknak megfelelő felhasználását a legtöbb európai országban, így hazánkban is nagyban rontja a források elosztása körüli, ma még zavaros, gyűjtőnéven politikai lobbinak (népnyelven sokszor „mutyinak”) nevezett tevékenység. Ennek Magyarországon nagyon mély társadalmi és politikai hagyománya van. A kívülről állami eredetűnek ható területfejlesztési intézkedések, szabályok,



forrás-allokációk egy része korántsem az állam, hanem az annak jogalkotási primátusát igénybe vevő gazdasági-pénzügyi körök és lobbicsoportok, nálunk sajnos nemegyszer politikai-gazdasági „zsákmányszerzők” tevékenységét tükrözi vissza.<sup>39</sup> Természetesen ezek is önálló, az államtól sok tekintetben független normarendszereknek tekinthetők, amelyek azonban több szálon kapcsolódnak az állami szabályalkotási tevékenységhez.

Megválaszolhatatlannak tűnő kérdés, hogy milyen mértékűek lennének a különbségek állami és uniós szintű területi szabályozás és területfejlesztési források nélkül, de az megállapítható, hogy a felzárkóztatásra és a területi konvergenciára szánt eszközök és források hatékonysága a várokozások alatt maradt. Magyarország esetében beigazolódni látszik az a korábbi jóslat, miszerint az Európai Unióhoz és annak normatív rendszeréhez történő csatlakozás a területi egyenlőtlenségeket inkább növeli. Az Unió egységes versenypiacán az erős gazdaságú régiók lehetőségei jobbak, ráadásul a közösségi strukturális alapokhoz is nagyobb eséllyel juthatnak hozzá az Unión belül egyébként éppúgy elmaradottnak minősülő dunántúli, mint a keleti régiók (Enyedi Gy. 2004). A külföldi tőkebefektetések és a transznacionális kapcsolatok fejlettsége miatt nemzetközileg is versenyképes regionális gazdaságról egyelőre csak Budapesten és közvetlen agglomerációjában beszélhetünk annak ellenére, hogy a Közép-magyarországi régió a területfejlesztési szabályozásnak korántsem célterülete (Lengyel I. 2006; Lux G. 2008). Az elmaradott kistérségek, megyék viszonylag jelentős uniós forráshoz jutottak az utóbbi másfél évtizedben (80–100 000 Ft jutott egy főre) (bővebben: NFÜ 2009: *A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996–2008)* c. tanulmány), de a projektek tekintélyes része nagyobb településekhez, kistérségi központokhoz vagy városokhoz kötődött, az EU-forrásból megvalósult fejlesztések is nagyrészt infrastrukturális jellegűek voltak. Az uniós pénzallokáció nem volt képes a fejletlen mikrorégiókat „mozgásba hozni” (Farkas K. 2007). A nagyobb, gazdaságélénkítő szereppel is bíró állami beruházások (pl. autópálya-építés) eddigi területi hatásai inkább a hálózatosodás irányába hatottak, nagyobb térséget érintő gazdasági növekedéshez önmagukban nem elégségesek, ehhez más dinamizáló tényezők is kellenek (Németh N. 2005).

Mint a 6. fejezetben láttuk, napjaink területi folyamatainak alakításában az államok feletti transznacionális normarendszerek és folyamatok, valamint a lokális (helyi) tényezők különleges szereppel bírnak, az állami szint területi szabályozásának szerepe általában nem meghatározó. Jelentősebb hatása van a

<sup>39</sup> Megjegyezzük, hogy „független állami akarat” nincs, illetve politikai lobbira szükség van; ez eredményesen működik általában ott, ahol a magángazdaság nagyon erős. A probléma akkor jelentkezik, ha az állami akaratot önös érdekű csoportok alakítják, illetve ezek a csoportok megbénítják a közérdeket képviselő államot. Ez elsősorban ott alakul ki, ahol a gazdaság működőképességét és teljesítményét az állami (közvetett és közvetlen) újraelosztás jelentősen befolyásolja.

területi folyamatokra az Európai Unióból érkező támogatásoknak, de az ekörül lévő politikai és gazdasági lobbitevékenységet jellemzően az állami területi szabályozástól független, önálló szabályozórendszernek tekinthetjük. Az eddig elmondottakat a következőkben két esettanulmánnyal igyekszünk alátámasztani, amelyek alapvető kérdései a következők: meghatározók-e napjainkban az államtól független, transznacionális normarendszerek a társadalmi-gazdasági térfolyamatok alakulásában? Mennyire érvényesülhet ezek mellett a „klasszikus” terület- és településfejlesztés, az állam területi szabályozása? Eredményesek lehetnek-e az ehhez kapcsolódó jogszabályok akkor, amikor a normatív szférába nagyjából jogon kívüli szabályok tartoznak, amelyek esetenként jogi érvényűek lehetnek?

A fizetéseképtelenségi eljárások térbeli alakulásáról szóló példa (III. *Esettanulmány*) a szokásostól (pl. GDP/fő, jövedelmi viszonyok stb.) eltérő mutatóval illusztrálja a területi különbségek jellemzőit, az állam területi szabályozásától független, zömmel transznacionális hatásokon alapuló térfolyamatokat. A soroksári vállalkozásokkal készült interjúkat feldolgozó IV. *Esettanulmány* segítségével bemutatjuk, hogy az önkormányzati szabályalkotás is jelentős mértékben hátráltathatja a területi szabályozás eredményességét, a terület- és településfejlesztés szétválasztása és a tovább élő pozitivista jogi gondolkodás hozzájárul a felzárkózás elmaradásához.

### **III. Esettanulmány. A területi egyenlőtlenségek jellemzői a fizetéseképtelenség alapján**

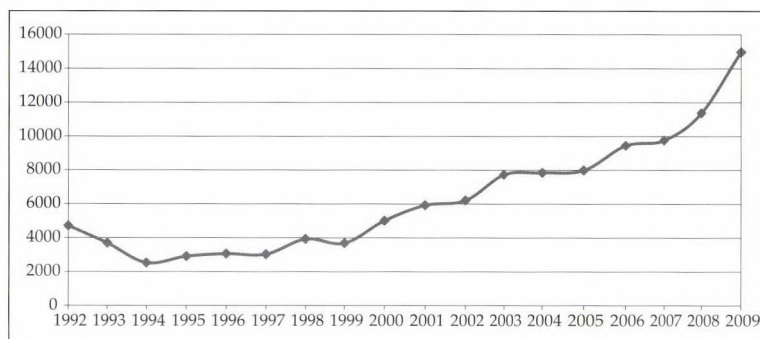
Az esettanulmány a csőd- és felszámolási (együttesen: fizetéseképtelenségi) eljárások számának és a regisztrált társas vállalkozásokra vetített arányának (fizetéseképtelenségi arány) földrajzi jellemzőit vizsgálja, rámutatva az állami szabályozás elégtelenségére, a hazai gazdaság transznacionális szabályozóktól és folyamatoktól való függésére. Míg a társas vállalkozások területi jellemzőit számos munka érinti (pl. Nemes Nagy J.–Ruttkay É. 1993; Rechnitzer J. 1993; Nemes Nagy J. 1995; Bihari Zs. 1999; Fazekas K. 2005; Nagy G. 2006 stb.), a fizetéseképtelenség regionális alakulása jelen munka szerzőjének tanulmányain (Kondor A.Cs. 2007a, 2007b) kívül inkább csak járulékosan szerepel néhány statisztikai és közgazdasági témájú publikációban (pl. Sántha J.-né 1999). A következőkben a Heti Csődértésszámítótól, illetve az Opten Kft.-től kapott adatok segítségével igyekszem felvázolni a csőd- és felszámolási eljárások, valamint a fizetéseképtelenségi arány területi különbségeit.

A fizetéseképtelenségi eljárás jellemzően felszámolást jelent, a csőd-eljárások száma elenyésző. A fizetéseképtelenségi jog hatálya az úgynevezett „gazdálkodó szervezetekre” terjed ki, ami lényegében egybeesik a statisztikából ismert társas vállalkozás fogalmával. Minden, statisztikai értelemben



vett társas vállalkozásra kiterjed a fizetéseképtelenségi szabályozás és helyesen járunk el akkor is, ha a csőd- és felszámolási eljárások számát a regisztrált társas vállalkozások számával vetjük egybe. A két adat hányadosából képezzük a fizetéseképtelenség területi jellemzőit plasztikusan bemutató fizetéseképtelenségi arányt, ami azt mutatja meg, hogy az adott évben a regisztrált társas vállalkozások hány százalékaival szemben indítottak fizetéseképtelenségi eljárást.

A fizetéseképtelenné váló cégek száma az utóbbi években rohamosan növekszik (21. ábra). A csőd- és felszámolási eljárások számának növekedése a vállalkozásszám emelkedésének velejárója, mert a fizetéseképtelenség a modern piacgazdaságban természetes jelenség. Ugyanakkor az utóbbi esztendőben meredek növekedésnek indult a fizetéseképtelenségi arány is, ami a gazdaság egyensúlyvesztéséről árulkodik (13. táblázat). 1992 és 2004 között a fizetésekép-



21. ábra. A csőd- és felszámolási eljárások száma Magyarországon 1992–2009. *Forrás:* Heti Csődértesítő (Cégnet.hu); [www.foe.hu](http://www.foe.hu); [www.opten.hu](http://www.opten.hu)

13. táblázat. A fizetéseképtelenségi arány változása Magyarországon, 1992–2009

Év	Fizetéseképtelenségi arány, %	Év	Fizetéseképtelenségi arány, %
1992	3,36	2001	1,39
1993	2,01	2002	1,4
1994	1,14	2003	1,68
1995	1,14	2004	1,63
1996	1,01	2005	1,6
1997	0,9	2006	1,84
1998	1,04	2007	1,84
1999	0,95	2008	2,03
2000	1,22	2009	2,61

*Forrás:* A Heti Csődértesítő (Cégnet.hu); [www.foe.hu](http://www.foe.hu); [www.opten.hu](http://www.opten.hu); [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu) adatai alapján saját szerkesztés

telenségi arány növekedése általában a keleti, legfejletlenebb kistérségeinket érintette. Ezekben az években az országos fizetéseképtelenségi arány emelkedése együtt járt a területi különbségek kiéleződésével; amikor azonban a mutató csökkent, akkor inkább területi nivellálódás volt megfigyelhető (pl. 1994 és 1999 között). 2004 után, de különösen a 2008-ban kipattant globális válság hatására a növekvő fizetéseképtelenségi arányok már nem eredményezték a különbségek növekedését, számos dél- és közép-dunántúli kistérség is egyre rosszabb helyzetbe került. A fizetéseképtelenség korábbi, markáns kelet-nyugati egyenlőtlenséggel jellemezhető térszerkezetében egyfajta „felfelé nivellálódás” vette kezdetét.

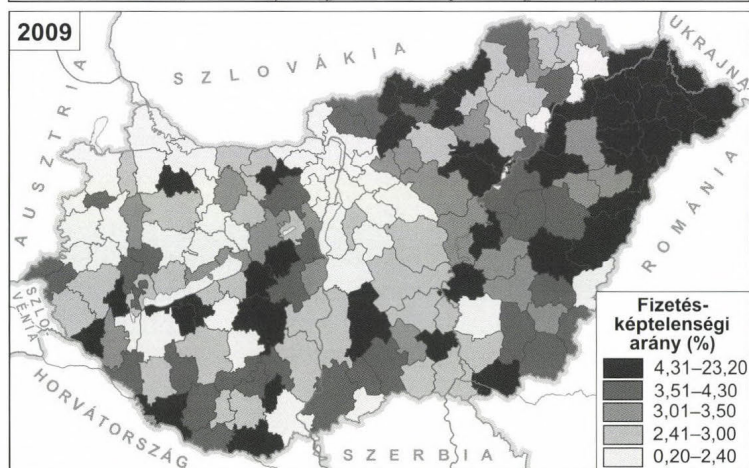
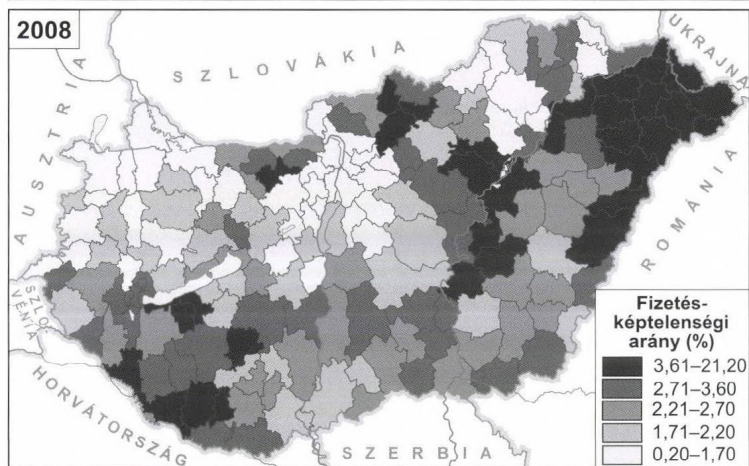
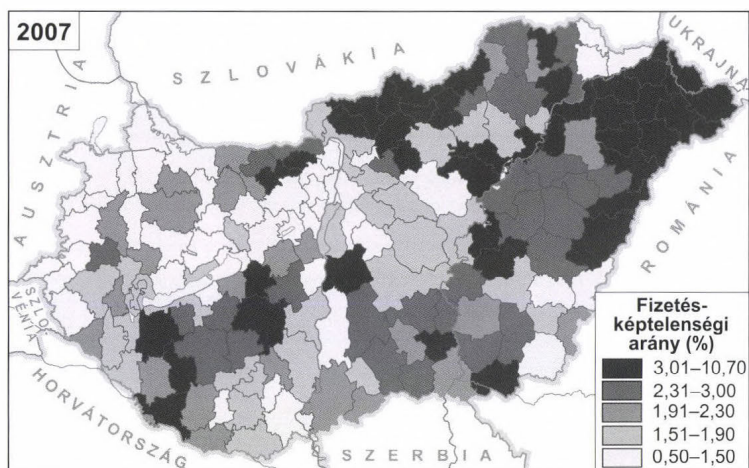
A fizetéseképtelenség szempontjából jellemzően még mindig a kelet-magyarországi, nagyjából a Pest és Bács-Kiskun megyék határától keletre fekvő kistérségek, valamint néhány dél-dunántúli válságterület van a legkedvezőtlenebb helyzetben (22. ábra). Mindazonáltal megállapítható, hogy a közelmúltban a globális pénzügyi válság hatására a korábban kedvezőbb helyzetben lévő főváros és környéke, valamint egyes nyugat-magyarországi kistérségek mutatói romlottak leginkább (23. ábra). Egyes dél-dunántúli kistérségek mellett a válság következtében néhány közép-dunántúli mikrorégió helyzete is meglehetősen instabillá vált és 2009-ben a fővárosban is komoly fizetéseképtelenségi hullám kezdődött (míg 2008-ban csupán 3127, 2009-ben már 4820 eljárás indult).

A fizetéseképtelenség mélyreható vizsgálata a fentiek mellett rávilágít arra is, hogy a probléma elsősorban az állami támogatások fontos kedvezményezettjeit, a leggyakrabban elmaradott területen, vagy aprófalvas térségekben regisztrált mikro- és kisvállalkozásokat érinti. A legelmaradottabb, kevés vállalkozással rendelkező, komplex fejlesztési programra szoruló 33 kistérség működő társas vállalkozásainak több mint 97%-a 50 főnél kevesebb dolgozót foglalkoztat. Ezekben a mikrorégiókban a fizetéseképtelenségi arány tartósan az országos mutató felett alakul, ami azt jelenti, hogy a leszakadó kistérségeink vállalkozási környezetén az eltelt másfél évtizedben nem sikerült javítani.

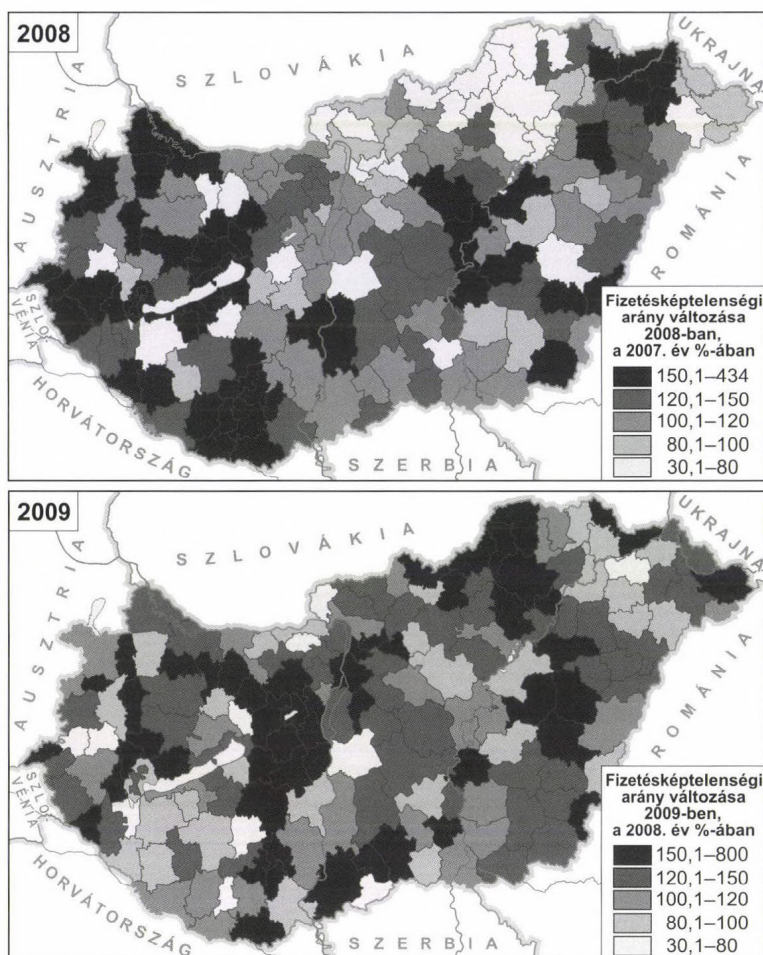
Az állami területi szabályozás fokozott figyelmet szentel az 500 fő alatti apró- és törpefalvaknak. Ez a községek leginkább sérülékeny csoportját jelenti, földrajzi elhelyezkedésük csak részben esik egybe a legfejletlenebbnek nyilvánított mikrorégiókkal. A több mint ezer törpe- és aprófalva kedvezőtlen folyamatait (pl. elvándorlás, elszegényedés, munkanélküliség, fokozódó etnikai konfliktusok) a központi támogatások ellenére sem sikerült megállítani. Ebben a településcsoportban a vállalkozássűrűség még alacsonyabb, mint a legfejletlenebb kistérségekben és a vállalkozások száma csak nagyon lassan növekszik. Az aprófalvak vállalkozásai körében is gyakoribb a fizetéseképtelenség, mint az országos átlag.

A fizetéseképtelenségi arány vizsgálata több olyan törvényszerűsége is rámutat, amit a területi szabályozás során a döntéshozóknak figyelembe kell





22. ábra. A fizetés-képtelenségi arány területi jellemzői 2007–2009. Forrás: saját szerkesztés. Kartográfia: Kovács A.



23. ábra. A fizetésképtelenségi arány változása 2008-ban és 2009-ben, az előző esztendőhöz képest (%). Forrás: saját szerkesztés. Kartográfia: Kovács A.

venniük. A magyar gazdaság területi jellemzői a normatív és jogi pluralizmus következtében számos tekintetben a nemzetközi, transznacionális, illetve a lokális keretfeltételek, szabályozási rendszerek és hatások eredményeként változnak. A nagymértékű külföldi működőtőke-beáramlás, a konjunkturális helyzet, a fejlettebb közép- és nyugat-európai régiókhoz való erőteljes kötődés a fővárosban és környékén, valamint az észak-dunántúli kistérségekben működő vállalkozásokat a rendszerváltozást követő másfél évtizedben megóvta a fizetésképtelenségtől, míg a külföldi befektetésekben szegény keleti régiók



gazdasága permanens válságban volt. 2008 októbere után azonban a fejlett nyugati pénzpiacok megingása, a transznacionális vállalatok pozícióinak gyengülése következtében a dunántúli és a fővárosi fizetéseképtelenségi arány is megugrott, ami komoly kihatással lehet az ország gazdasági térszerkezetére, a gazdasági perifériának számító kistérségek száma gyorsan gyarapodhat.

A fizetéseképtelenségi arány alakulása rámutat az állam területi szabályozásának és forráselosztásának kudarcára is. A kelet-magyarországi és dél-dunántúli fejletlen kistérségeink, az apró- és törpefalvaink vállalkozási aktivitására, valamint az itt működő cégek fizetőképességére a jelek szerint nem hatnak a kimondottan erre a területre fókuszáló állami területfejlesztési támogatások.<sup>40</sup> Az esetek nagy részében mind a magyar, mind az uniós forrásokból csupán az önkormányzati szféra és az azzal szoros kapcsolatokat ápoló, nemegyszer személyi értelemben is összefonódó néhány vállalkozás profitál, ami nem elegendő egész térségek felzárkózásához. A területfejlesztésre szánt, vagy ilyen cím alatt juttatott központi és uniós források legnagyobb része infrastrukturális jellegű építési beruházást eredményez, a komplex vállalkozás- és humán erőforrás-fejlesztésre biztosított összegek jóval alacsonyabbak és nem hasznosulhatnak megfelelően a gazdaság állami szabályozásának (pl. adórendszer, hitelrendszer stb.) teljes átalakítása nélkül (Lukács G.S. 2007).

#### **IV. Esettanulmány. A helyi közigazgatás és a vállalkozások kapcsolatának hiánya**

Mint már utaltunk rá, eredményes területi szabályozás elképzelhetetlen területi differenciáltság nélkül, azaz a településfejlesztés és az ahhoz kapcsolódó megfelelő szabályozás elsődleges feladat. A településfejlesztés kudarcai komoly területi hatással bírnak, a hiányos, fejletlen vagy túlzottan bürokratikus való önkormányzati szabályozás egy-egy térség fejlődését is megakaszthatja. 2008-ban interjúk segítségével felmérést készítettem Budapesten, a XXIII. kerületben (Soroksáron) működő gazdasági vállalkozások körében. Azért esett a választás erre a kerületre, mert a település gazdasági életének jellemzői sajátos átmenetet képeznek Budapest és a vidék között. Soroksár a főváros egyik fejletlenebb része, a városmagtól távol esik, attól elkülönül. Gazdasági élete sokrétű, a kis- és középvállalkozások között sok árutermelő is van, a szolgáltatási jelleg nem kizárólagos, mint Budapest belső kerületeiben.

A felmérés során 10 db személyes interjú készült Soroksár fontosabb gazdasági szereplőinek képviselőivel. A megkeresett vállalkozások között ipari

<sup>40</sup> Erre utal pl. az is, hogy a fizetéseképtelenség jellemzően azokban a kistérségekben a legmagasabb, ahova a legtöbb hazai területfejlesztési támogatás jut (vö. pl. NFÜ 2009: *A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996–2008)* c. tanulmány adatait és térképeit a fizetéseképtelenségi arányok területi alakulásáról írottakkal).

profilú és szolgáltató jellegű tevékenységgel foglalkozó szervezet, magyar és külföldi tulajdonú cég, illetve kis-, közép- és nagyvállalkozás egyaránt volt (14–15. táblázatok).

A felmérés kérdései az alábbi fontosabb témaköröket érintették:

1. Milyen kapcsolatot ápolnak a vállalkozások a soroksári és a fővárosi önkormányzattal mint a szabályozás szereplőivel?

2. Lenne-e igény a helyi szabályozás és a gazdasági szervezetek közötti kapcsolatok mélyítésére?

3. Milyen igények fogalmazódnak meg a helyi szabályozással kapcsolatban?

4. Mi jellemzi a többi helybéli vállalkozással való együttműködést?

A válaszok értékelése során figyelembe kell vennünk, hogy az ipari vállalkozások termelése alapvetően importfüggő és a termelt javak nagy része exportra kerül. A szolgáltató jellegű cégek működése is import-alapú (pl. gépek, járművek beszerzése), de az exportból származó bevételek kissé alacsonyabbak az ipariaknál. A vállalkozásokat csak a kedvező telephelyi adottságok (elsősorban a jó közlekedés) kötik a településhez, termelésük nemzetközi szinten szerveződik és a munkaerő több mint 80%-a nem soroksári lakos.

Az interjúk során világossá vált, hogy a vállalkozások és az önkormányzat kapcsolata eseti jellegű, elsősorban adminisztratív feladatokra (pl. engedélyezés, adózás) korlátozódik. A válaszadók nem zárkóznának el az önkormányzattal történő erősebb kapcsolattartástól, sőt sok esetben kifejezetten igényelnék azt. A cégek azonban elvárnák a kerülettől egy koordinátor megnevezését, akinek a feladata a helyi gazdaság szereplőivel történő kapcsolattartás, az adminisztratív ügyekben való segítségnyújtás lenne. Annak ellenére, hogy az önkormányzati szféra igen jelentős forráshoz jut a helyi adók által, az önkormányzat elhanyagolja a vállalkozásokat, nem foglalkozik az integrált gazdaságfejlesztéssel.

Az interjúk során számos városfejlesztési igény is megfogalmazódott (pl. a tömegközlekedés fejlesztése, beépítési maximum megváltoztatása), ezek azonban megfelelő csatornák híján nem jutnak el a döntéshozókhoz. Ebből adódik az is, hogy nem egy esetben az önkormányzati szabályozás ellentétes a vállalatok érdekeivel, ami jelentős károkat okoz. Így pl. az egyik cég szállítási útvonala ésszerűtlenül meghosszabbodott egy épülő városrész pihenő övezetté nyilvánítása miatt, mivel alternatív útvonalról az önkormányzat nem gondoskodott.

A cégek képviselői kiemelték, hogy az önkormányzat nem tesz eleget az alapvető gazdaságfejlesztési feladatainak, ami pedig érdekében is állna. Így pl. a telephelyekre vezető, kerületi tulajdonú útvonalak rossz állapotban vannak, kevés a parkosítás, a parkolás sok esetben nem rendezett, ezáltal elhanyagolt a telephelyek környezete is. A vállalkozások – amellett, hogy adót fizetnek – gyakran saját költségen tartják karban az önkormányzati területe-



14. táblázat. A felmérésben részt vevő, ipari tevékenységet végző vállalkozások

Vállalat neve	Telephely címe, nagysága	Előállított termékek típusa	Vállalat neve	Telephely címe, nagysága	Előállított termékek típusa
TRILAK Festékgyártó Kft.	1238 Budapest, Grassalkovich út 4. 55 000 m <sup>2</sup>	Festékek, bevonatok gyártása	KÖZGÉP Építő- és Fémszerkezetgyártó Kft.	1239 Budapest, Haraszti út 44. 35 957 m <sup>2</sup>	Acélszerkezetek gyártása és építési munkák (építőipar)
Első Vegyi Industria Zrt.	1239 Budapest, Helsinki út 138., Könyves u. 139. 2*10 000 m <sup>2</sup>	Gyógyszerek, intermedierek gyártása, háztartási vegyipar, ipari segédanyagok	Sanner Hungária Kft.	1239 Budapest, Haraszti út 38. 36 698 m <sup>2</sup>	Műanyag csomagolóeszközök gyártása
Material Vegyipari Szövetkezet	1239 Budapest Ócsai út 10. 31 187 m <sup>2</sup>	Szerves és szervetlen vegyi alapanyagok, festékek	Rondo Hullámkartongyártó Kft.	1239 Budapest, Ócsai út 5. 25 000 m <sup>2</sup>	Kartondobozok gyártása

Forrás: saját szerkesztés

15. táblázat. A felmérésben részt vevő, szolgáltató tevékenységet végző vállalkozások

Vállalat neve	Telephely címe, nagysága	Szolgáltatás típusa	Vállalat neve	Telephely címe, nagysága	Szolgáltatás típusa
BILK Logisztikai Zrt.	1239 Budapest, Európa u. 6. 600 000 m <sup>2</sup>	Saját tulajdonú ingatlan bérbeadása, üzemeltetése (logisztikai közont)	Prangl Hungária Emelő és Különleges Szállító Kft.	1239 Budapest, Ócsai út 5. 90 000 m <sup>2</sup>	Építési eszközök kölcsönzése személyzettel együtt
Delacher +CO. Transport Kft.	1239 Budapest, Ócsai út 4. 23 000 m <sup>2</sup>	Szállítmányozás, raktárlogisztika	Kuhn Földmunkagép Kft., Kuhn Rakodó Kft. és Kuhn Ingatlan Kft.	1239 Budapest, Ócsai út 5. 25 000 m <sup>2</sup>	Földmunkagép-kereskedelem, autódaru felszerelés, targoncaszervíz

Forrás: saját szerkesztés

ket. Ezen kívül a cégek szívesen vennék, ha a kerület a dolgozóik számára szervezne oktatást, képzést, vagy fejlesztené a felnőttoktatás lehetőségét pl. önkormányzati tulajdonú oktatási termék kialakításával.

Sajnálatos tény, hogy a vállalkozások közötti együttműködés eseti, nem szervezett és az önkormányzat sem ösztönzi a koordinációt. Az elszigetelt ipartelepek esetében semmilyen kapcsolat nincs a környékbeli cégekkel. A kooperáció csupán alkalmoszerű munkagép-, illetve mérőműszer-kölcsönzésre (elsősorban a munkagépszállító és forgalmazó vállalatok esetében), eseti közös szervizre vagy vámkezelésre koncentrálódik. A vegyipari cégek időnként alapanyagokkal „segítik ki” egymást. A magasabb szintű együttműködés (pl. közös kiállítás, termelési-értékesítési folyamatok összehangolása) nagyon ritka, erre csupán egy-két példa akadt az elmúlt 20 évben.

A soroksári példa rávilágít arra, hogy a települési önkormányzatok és területükön működő vállalkozások közötti kapcsolatok általában adminisztratív jellegűek, az önkormányzat csupán a helyi adók beszedésére és az esetleges engedélyezési eljárások szabályszerűségére koncentrál. Ennek ellenére még a globális gazdaság vérkeringésébe tartozó cégek is igényelnék a helyi kooperációt és az integráltabb gazdaságfejlesztést, erre azonban az önkormányzatok részéről jellemzően kevés hajlandóság mutatkozik. Az önkormányzati szabályalkotók – kevés kivétellel – nem törődnek a területükön működő vállalkozásokkal, nem vonják be őket a szabályozásukba, így azok működését, igényeit sem ismerik. Nem törekszenek a helyi gazdasági élet szereplői közötti kooperáció fejlesztésére, a közösen használható (pl. közlekedési, képzési) infrastruktúra kiépítésére, pedig ezen a területen a cégek – anyagi érdekeltségük révén – komoly lehetőségeket látnának. Mindez rendkívüli veszélyeket hordoz magában, mivel a gazdasági szféra működése az önkormányzati szabályozásba nem integrálódó, alternatív szabályrendszerei nem a lehetőségeknek megfelelő mértékben szolgálják a gazdasági fejlődést.

Az interjúk alapján olyan általános következtetéseket vonhatunk le, amelyek részben magyarázzák az állami területi szabályozás, ezen keresztül a területfejlesztés eredménytelenségét is. Napjainkban az önkormányzati rendszer és a helyi szabályalkotás ahelyett hogy integrálná, bevonná a gazdasági szférát, a nem kellően adaptív bürokrácia és a sajátos logikát követő jogi szabályozás inkább eltaszítja magától a külső szereplőket. A helyi önkormányzatok szabályalkotásának ritualizált munkamenete, szigorúan pozitívista jogfelfogása, valamint a helyi szabályozással szembeni formális elvárások akadályozzák a települési gazdasági potenciál növelését, így rontják az adott térség felzárkózásának esélyeit, ami ellentétes a területfejlesztési célokkal. A településekhez csak a telephely-használaton keresztül kötődő, a többi gazdasági szervezettől elszigetelten működő, a kedvezőtlen önkormányzati szabályok által sújtott és a szabályalkotásból kirekesztett cégek működésének hatékonysága elmarad a lehetőségektől, emiatt pl. könnyen elköltözhetnek az adott településről, ami



esetenként nagyobb térségek fejlődését is veszélyeztetheti. Megállapíthatjuk, hogy a központi területfejlesztéstől és területi szabályozástól, valamint a társadalmi-gazdasági élettől és azok normatív viszonyaitól számos esetben elkülönülő települési szabályozás nagymértékben akadályozhatja a területfejlesztés, így az állami területi szabályozás céljainak teljesítését.

### *7.3.2. Az állam eredménytelen területi szabályozásának okai*

Területi különbségek a tér normatív jellege miatt mindig voltak és lesznek és – mint az előző fejezetben láttuk – ezek fennmaradását, újratermelődését az állam normatív monopóliuma vagy primátusa sem képes megakadályozni az állam területi szabályozásának hatékonyságát korlátozó transznacionális folyamatok és a normatív-jogi pluralizmus miatt. Illúziónak bizonyult az is, hogy a területi szempontok beépíthetők a szabályozás egészébe. Ezt még a szocialista állam sem tudta megvalósítani, mert a területiséget rendre elnyomták az egyéb gazdasági-politikai érdekek (Lux G. 2008). A magyarországi területfejlesztés eredményességét az általános célok téves meghatározása, az állami és helyi szint szabályozásában és működésében rejlő okok, valamint a településfejlesztés nem kellően innovatív intézményrendszere, illetve a gazdaságfejlesztés és a területi kiegyenlítés forrás-allokációi közti ellentétek együttesen rontják. Az alábbiakban ezeket foglaljuk össze röviden.

#### *A) A területfejlesztés céljai nem megfelelők*

A normatív-jogi pluralizmus térnyerése miatt a területi különbségek csökkentésére fókuszáló területi szabályozás nem lehet maradéktalanul eredményes, az állami eszközökkel nem kiküszöbölhető egyenlőtlenségek kiegyenlítésére való törekvés nem elérhető cél a globális világban. Joggal merül fel a kérdés, hogy napjainkban milyen eszközei vannak a központi szabályozásnak a területi folyamatok kezelésére, irányítására, mivel a szabályozás kidolgozása elsősorban állami, illetve az Európai Unióban (részben) közösségi szintű, döntően normatív jellegű feladat. Az állam szuverenitása és az általa alkotott szabályozórendszer hatékonysága egyre inkább megkérdőjeleződik, ami megakadályozza az elmaradott területek felzárkózását célzó hatékony területi szabályozást.

#### *B) A központi és helyi szabályozás diszharmóniája, a településfejlesztés kudarcai*

Az állam a piacliberalizáció révén egyes területekről kivonult (dereguláció), míg az élet más területeit szinte elöntötték a felesleges jogszabályok. Így pl. a települési szint szabályozási önállósága révén szétaprózódott közigazgatási rendszer jött létre, a jogforrások száma megsokszorozódott. A regionális, megyei, települési közigazgatási bürokrácia növekedése mellett bekövetke-

zó dereguláció miatt az állam nem képes a nemzetközi piac viszonylatában optimalizálni a közigazgatás és a szabályalkotás hatékonyságát (Szegvári P. 2006). A decentralizáció, a helyi szint szabályozási önállósága, valamint a településfejlesztés intézményrendszere és a területi szabályozás általában nem járult hozzá a hatékonyság növekedéséhez, az elmaradott területek felzárkózásához. A közigazgatás elhibázott struktúrája következtében folyamatosan növekvő, de nem kellően nyitott és adaptív bürokrácia nemcsak az állami, de a települési szinten is megakadályozza az integrált gazdaságfejlesztést, ami komoly területi következményekkel jár. A helyi közigazgatás – az igények ellenére – sok esetben semmilyen kapcsolatot nem ápol a saját területén működő vállalkozásokkal, amit saját kutatásaim is megerősítenek. Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzati szabályozás is függetleníti magát a nem állami eredetű szabályozó rendszerektől.

Az Európai Unióval szemben – ahol komoly eredményességi, átláthatósági és hatékonysági szabályok vonatkoznak a terület- és településfejlesztésre és területi igazgatásra – Magyarországon nem volt igazi politikai akarat és ennek megfelelő szabályozás a területi és regionális közigazgatás kialakítására, az államrendszer átalakítására és az önkormányzatok működésének megváltoztatására. Rendkívül gyenge a stratégiaalkotás jelentősége, az átpolitizáltság miatt általánossá vált a bizalomhiány és a támogatások „kijárásának” intézménye (Zongor G. 2008).

Az állami területi szabályozás hatékonyságát a más területekre vonatkozó jogszabályok nem egy esetben tovább gyengítik. A költségvetési és adópolitika önmagában is jelentős fejlesztési erőt jelent, hatásai felülmúlják a területfejlesztési politikának az ország térszerkezetére gyakorolt hatását. A költségvetési bevételek és kiadások szabályozása terén azonban egyáltalán nem érvényesül a területi szemlélet, így a hatalmas pénzmozgásnak nincs semmiféle területi célja és differenciáltsága (Illés I. 2003).

#### C) A gazdaságfejlesztés és a területi kiegyenlítés ellentétei

A területfejlesztés forrásai a piachoz képest mellékszereplőnek számítnak. Emellett a gazdasági fejlődésben a területi preferenciákkal alig rendelkező gazdaságfejlesztési támogatások fontosabb szerepet töltenek be a közvetlen területfejlesztési célú támogatásoknál, így a területi orientáció nélküli gazdaságfejlesztési források az egyenlőtlenségek fennmaradása felé hatnak. Mindez még hatványozottabban igaz az EU-tól érkező forrásokra: pl. a GVOP (Gazdasági versenyképesség OP) egymaga kétszer akkora támogatást jelentett 2004–2006 között, mint az összes állami gazdaságfejlesztési célú pénzallokáció 1999-től 2005-ig. Egyértelműnek tűnik, hogy a gazdaságfejlesztési támogatások elsősorban a fejlett területek növekedését serkentik azáltal, hogy pl. a fejlettebb területekre inkább minőségi, a fejletlenekekre jellemzően mennyiségi-infrastrukturális beruházást juttatnak (Kukely Gy. 2008).



Be kell látnunk, hogy a globális világban a beruházás-ösztönzés során a területi szempont közvetett marad, mivel erre elégtelenek a források és az állam nem rendelkezik megfelelő normatív eszközökkel. Pl. a magyarországi beruházások terén a területfejlesztési célú és hatású beruházások nagysága nem éri el az 1%-ot sem (Kukely Gy. 2008).

Napjainkra egyértelművé vált, hogy egy nemzetközi nagyvállalat egyetlen telephelyének állam általi orientálása is súlyos anyagi következményekkel jár (pl. a dél-koreai gumiabroncs-gyár beruházása Dunaújvárosban a képzési támogatáson és adókedvezményen kívül csaknem 16 milliárd forintot vissza nem térítendő támogatást kapott, kiegészítve a jövőbeni adóváltozások esetére szóló biztosítékkal), így a telephely-választás befolyásolását inkább helyi jelentőségű, infrastrukturális és szociális jellegű áldozatvállalásnak tekinthetjük, mintsem komplex területfejlesztésnek.

Az utóbbi másfél évtizedben szakértői és döntéshozói körökben is érlelődött az a felismerés, hogy az állam területi szabályozásának és céljainak alapvető reformjára van szükség.

Enyedi (1993) felhívta a figyelmet arra, hogy a területi egyenlőtlenség nem feltétlenül rossz vagy jó, ez igazából egy objektív, értékmentes jelenség. Kezelésére akkor van szükség, ha a társadalom szerkezetét torzítja, az esélyeket diszkriminatív módon rontja. Emiatt a területi politika számára új célok szükségesek, a statisztikai alapon nyugvó kiegyenlítésre törekvés helyett pl. az életkörülmények javítására kell törekedni. Az 1990-es évek második felében érezhetővé vált, hogy a területfejlesztésre fordított eszközök sem Magyarországon, sem az EU más államaiban nem vezetnek tartós és teljes konvergenciához (Barta Gy.–Bernek Á.–Nagy G. 2003).

Az állami, illetve EU-szintű területi szabályozás sikertelensége következtében az utóbbi néhány esztendőben lassú változás érzékelhető az Európai Unióban, ahol a közelmúltban újraértékelték a területi kohézió fogalmát. Az Unió kohéziós politika reformjára vonatkozó javaslatokat tartalmazó Barca-jelentés (2009) a területi politikában a helyi szintű problémamegoldást helyezi előtérbe és gyökeres változást sürget a területfejlesztés szabályozásában és intézményrendszerében (Illés I. 2009).

A jelentés kimondja, hogy területfejlesztés nem koncentrálódhat kizárólag a statisztikai mutatók (különösen a GDP/fő) hatására megítélt regionális támogatásokra, mert ezek gazdasági hatékonysága alacsony és nem szolgálják a társadalmi felzárkózást sem.

Fontos megállapítása a dokumentumnak, hogy a társadalmi és a gazdasági konvergencia helyett a kirekesztődés megakadályozását, a javakhoz való hozzájutás akadályainak lebontását tekinti fő célnak, ami egyes, statisztikailag fejlettnak nyilvánított és nem támogatott régiókban is sürgető feladat lehet. A jelentésben foglaltak teljesen megváltoztathatják az EU eddigi, redisztribúción alapuló támogatási rendszerét.

## 8. A területi szabályozás megújításának lehetőségei

A könyv eddigi fejezeteiben igyekeztünk feltárni az állam területi szabályozásának korlátait, a területfejlesztés kudarcainak okait. Ez a fejezet a tér normatív felfogására, illetve a jogi pluralizmusból következő törvényszerűségekre építve konkrét ajánlásokat fogalmaz meg elsősorban Magyarország számára.

A normatív-jogi pluralizmus keretei között a területi folyamatok jelenlegi szabályozása, ennek következtében a területfejlesztés egésze sok esetben azért nem érhet el jelentős eredményeket, mert olyan felülről irányított, a jogszabályok hierarchiáján alapuló eszközöket alkalmaz, amelyek – zártáguk miatt – nem képesek hatást gyakorolni az állam átalakulásával párhuzamosan megerősödő normatív rendszerekre.

A jog által megalapozott állami területi szabályozás saját, belső logikája alapján mereven elkülönül a többi, független szabályforrástól és területi szabályozástól, a területi egyenlőtlenségeket nem azokkal együtt, hanem azok nélkül próbálja kezelni.

A többi normatív rendszer mellett az állami és önkormányzati szabályozás is képes területi hatásokat kiváltani, ugyanakkor az egyenlőtlenségek mértéke ezektől függetlenül alakul, mivel egyetlen normatív vagy jogi szabályozórendszer hatósugara véges. A normatív és jogi pluralizmus következtében az egymással sok esetben konkuráló normatív-jogi szabályozás és szabályozottság eredményeként – Peck és Tickell (1995) kifejezésével élve – nem új térbeli rend, hanem térbeli rendezetlenség és instabil térszerkezet alakult ki Magyarországon.

Míg az állam jelentős területfejlesztési adminisztrációt működtet, országos, regionális, megyei és helyi szinten kevés hajlandóság mutatkozik arra, hogy a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat ténylegesen alakító interaktív, versengő normatív rendszerekkel, a gazdasági és társadalmi szervezetekkel közös területi tervezés és normaalkotás történjen.

A terület- és településfejlesztés hibás koncepciót követ, figyelmen kívül hagyja a tér normatív eredetét, az egymástól és az állami-önkormányzati szférától is független gazdasági-társadalmi normatív tereket, ehelyett központilag meghatározott, adott – pl. kiegyenlítést célzó – területi szabályozást működtet.

Komoly problémát jelent, hogy miközben az állami és önkormányzati szabályozás bizonyos területeken (pl. közigazgatás) gyakorlatilag normatív monopóliumot igyekszik fenntartani magának, addig máshonnan (pl. a magángazdaság egy része) jellemzően kivonult. Mindez igaz a területfejlesztési eszközök elosztásának szabályozásra is, ami a legtöbb esetben nincs tekintettel a társadalmi-gazdasági szereplők igényeire, céljaira. Emiatt megállapíthatjuk, hogy a hagyományos jogforrások a területi folyamatok alakításában jelenleg periférikus szereppel bírnak.



## 8.1. A felzárkózás alapja: a normatív hálózatok létrehozása

Mindezek ellenére Magyarországon is találkozhatunk sikeresnek nevezhető fejlesztésekkel, amelyek – elsősorban lokális szinten – jelentős változásokat eredményeztek, megalapozva az érintett terület felzárkózását. Ezek közé sorolhatók például azok a széleskörű társadalmi bevonáson alapuló közterület-fejlesztések, amelyek során lehetőség nyílt az eredetileg egymástól elszigetelten működő normatív rendszerek (pl. állami, önkormányzati, civil, valamint egyéb társadalmi és gazdasági szervezetek, a helyi lakosok önálló szabályozási rendszerei és normatív terei) közötti hálózat kiépítésére. Mindez az adott területre érkező fejlesztési források jobb hasznosulását, a fenntartható fejlődés megalapozását eredményezte.

A következő esettanulmányban a budapesti Józsefvárosban található Mátyás téren megvalósított, közösségi bevonásra (participációra) alapozott zöldterület-fejlesztést mutatjuk be, ami kiváló példaként szolgálhat arra, hogy az elmaradott területeken felépített lokális, szomszédság-szintű szabályozási hálózatok kedvező változást idézhetnek elő a térszerkezetben és ezzel megalapozhatják a felzárkózást. Az esettanulmány legfontosabb kérdései a következők: vajon mi a participáció normatív lényege? Pusztán a szabályozás legitimációjára szolgál, avagy maga a folyamat egy olyan szabályozó rendszert jelent, amelyben eredményesen kapcsolódnak össze a különböző normarendszerek által meghatározott cselekvések és terek? Ezek alapján miként lehetséges az állam, illetve az önkormányzatok aktív részvétele a területi szabályozásban? A Mátyás téri fejlesztés normatív értelmezése rámutat a participáció létjogosultságára és bizonyítja, hogy a megfelelő bevonás elengedhetetlen az eredményes fejlesztések megvalósításához, ezáltal – új normarendszerek létrejöttén keresztül – a térfolyamatok megváltoztatásához.

## V. Esettanulmány. A közösségi bevonású fejlesztés mint a térszerkezet átalakításának eszköze

A budapesti Mátyás tér a rossz hírű Józsefváros központjában helyezkedik el. A környék kedvező elhelyezkedése ellenére a korábbi gazdasági szerepének leértékelődése, történeti, társadalmi fejlődésének negatívumai miatt az 1990-es évekre a főváros egyik legnagyobb összefüggő krízisterülete lett. A kedvezőtlen folyamatok eredményeként az épített környezet is lepusztult, a Mátyás tér a társadalmi és fizikai degradáció koncentrált terévé vált, azonban központi szerepét mindmáig megőrizte (Alföldi Gy.–Horváth D. 2009).

A tér állapotának javítására, az utcabútorok karbantartására és a zöldfelületek rendezésére az elmúlt évtizedekben több sikertelen kísérlet történt. A helyi tanács, majd az önkormányzat által megvalósított beruházások nem

feleltek meg a helyi társadalom igényeinek, azok viszonylag gyorsan a rossz használat, valamint a vandalizmus áldozatává váltak. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a tanácsi-önkormányzati normatív szabályozás hatására létrejött fejlesztések nem kapcsolódtak megfelelően a helyi társadalom hatóságoktól független normatív rendszereihez és tereihez. Együttműködés helyett konfliktus alakult ki köztük, ezért a beruházások hamar elértéktelenedtek. Ami a központi eszközök segítségével felépült, azt más szabályrendszerek „térbeli működése” lerombolta.

Józsefvárosban 2004-ben határozták el a szociális városrehabilitációt, ezen belül a Mátyás tér zöldfelületének és utcabútorainak teljes körű, a lakosság, a civilek és helyi gazdasági szereplők bevonásán alapuló megújítását tűzték ki célul. Az elképzelés az elmúlt évtizedek félresikerült fejlesztései miatt komoly hátrányból indult, a helyi lakosok érthetően szkeptikusak voltak az új tervekkel szemben. Józsefvárosban és a Mátyás téren megvalósított korábbi sikertelen beavatkozások a lakosság bizalmát teljesen lerombolták, ami megkérdőjelezte minden újabb tevékenység sikerét. Az új programnak a közösségi kapcsolatok új formáinak kialakításával, a helyi intézmények megerősítésével, egyfajta normatív hálózat létrehozásával, a társadalmi részvétel fokozásával, a közösségi kezdeményezések serkentése révén kellett megkísérelnie a széthullott társadalmi szövet és a degradált földrajzi tér újjáalakítását. Csak ebben az esetben lehetett számítani arra, hogy a köztereket kizárólagosan uráló alvilági jellegű csoportokat (*gengeket*) kísérő vandalizmus megszűnik, új szabályozó rendszerek alakulnak ki a társadalmi, gazdasági és önkormányzati szféra között, amelyek társadalmi és térbeli hatása megalapozhatja a jövőbeni felzárkózást.

A tér felújításának szervezeti kereteit és a megvalósítás csaknem teljes folyamatát már több tanulmány ismertette itthon és külföldön egyaránt (pl. Alföldi Gy. *et al.* 2004; Alföldi Gy.–Czegléd Á.–Horváth D. 2007; Alföldi Gy.–Horváth D. 2009; Egedy T. 2008; Kondor, A. Cs.–Horváth, D. 2008), ezért a következőkben csak a helyi szabályrendszerek hálózatának kiépülésére és az ebből eredeztethető pozitív térbeli változásokra koncentrálunk. A tér 2005-től 2009-ig tartó megújításában részt vállaló szereplőket és az általuk végzett tevékenységeket a 16. táblázat tartalmazza.

A bevonáson alapuló fejlesztés nyomán az egyes szereplők korábban elszigetelt és egymás pozitív hatásait kioltó normatív rendszerei összekapcsolódtak, új szabályozási hálózat épült ki. Ennek eredményeként az Európai Unió által támogatott programokon (pl. INTERREG IIIB Cadses – Greenkeys, FP6 – ACRE projektek) keresztül, valamint az önkormányzattól érkező források megfelelően hasznosulhattak. Valóban eredményesen kapcsolódtak össze a különböző normarendszerek által meghatározott cselekvések és az ezek által alakított tér. A szereplők között kialakult hálózatok segítségével lehetett elérni, hogy a tér zöldterülete alapvetően megváltozzon és a fejlesztés fenntartható



16. táblázat. A Mátyás tér megújításának szereplői és legfontosabb tevékenységeik

Szereplő neve	Legfontosabb tevékenység
Rév8 Zrt.	A felújítási munkák koordinációja és irányítása, programalkotás, közösségépítés, kapcsolattartás a helyi lakosság, a civilek és az önkormányzatok között, monitoring
Józsefvárosi Önkormányzat	Keretszabályozás (fejlesztési koncepció, rendezési terv, helyi építési szabályzat), pénzügyi társfinanszírozás, kapcsolattartás
Civil szervezetek	Koordináció, érdekképviselés, a kivitelezésben történő segítségnyújtás
Helyi társadalom	Aktív részvétel a tervezésben, munkák megszervezése, kivitelezésben történő segítségnyújtás
Helyi gazdaság szereplői	Aktív részvétel a tervezésben, a tervek véleményezése
Független tervezők	A tervezésben történő segítségnyújtás, a munkálatok kontrollja
Tudományos szakemberek	Szakmai segítségnyújtás, a tapasztalatok összegyűjtése és elterjesztése hazai és külföldi fórumokon
Európai Unió, állami szervezetek (pl. VÁTI, NFÜ)	A beruházás társfinanszírozása, a munkálatok kontrollja

Forrás: saját szerkesztés

legyen (24. ábra). A fejlesztés során olyan köztulajdon keletkezett, ami részben a környékbeliek magánjellegű áldozatvállalásából (saját idő és munka ráfordítása) származik és amelynek létrejöttében a kölcsönösen együttműködő normatív rendszerek játszották a legnagyobb szerepet.

Megállapíthatjuk, hogy az érkező pénzügyi támogatások megfelelő hasznosulását a különböző társadalmi-gazdasági szereplők normatív rendszerei közötti hálózat biztosíthatja, ennek hiányában minden beavatkozás kudarcra van ítélve. A szabályozási hálózat működése pozitív térbeli változá-



24. ábra. A Mátyás tér állapota a felújítás előtt (A) és után (B). Forrás: Rév8 Zrt.–Nyári Gyula

sokat eredményez, ami a példánkban különös hangsúllyal szerepel. A Mátyás téren lezajlott folyamat célja ugyanis a térszerkezet megváltoztatása volt, de ez csak azért lehetett sikeres, mert a legszélesebb bevonáson alapult és a normarendszerek termékeny összhangját hozta létre.

A fenti esettanulmány alapján a terület- és településfejlesztés egészére is fontos megállapításokat tehetünk. Az elmaradott területek felzárkóztatása, a helyi növekedés beindítása globális viszonyok között nehezen képzelhető el az állami-önkormányzati szabályozás és a társadalmi-gazdasági normarendszerek közötti hálózatok megteremtése nélkül, mert ennek hiányában minden fejlesztési forrás terméketlen talajra hullik. A kedvező területi hatások érdekében minden téren együttműködésre van szükség a közsféra, a társadalom és a gazdaság között. A nagy anyagi ráfordítással megvalósuló beruházások könnyen megsemmisülhetnek a normarendszerek elkülönüléséből származó konfliktusok nyomán, az egymással ellentétes térbeli hatások következtében. A felzárkóztatási politika ezen útja kihívásokkal teli, hosszadalmas folyamat, mélyreható változtatásokat igényel a területi szabályozás egészében, amihez az uralkodó jogfelfogás részleges átalakítására és a teljes szabályozási politika újragondolására van szükség.

Az államnak és az önkormányzatoknak új szabályozási stratégiát kell megalkotniuk, amennyiben a területi folyamatokat bizonyos mértékben kezelni akarják és a fejletlen területeken tényleges felzárkózást szeretnének elindítani. Lehetetlen pontosan meghatározni azt, hogy mekkora területi különbségek viselhetők el egy adott társadalom számára, illetve melyek azok az egyenlőtlenségek, amelyek inkább akadályozzák, mint elősegítik a társadalom és a gazdaság fejlődését. A kézzelfogható kirekesztődés (pl. települési szegregátumok, gettók) felszámolását kivéve az állami-önkormányzati szabályozás egészének (nem csupán a területi szabályozásnak!) más normatív rendszerekkel együttesen, hálózatot alkotva kell elősegítenie az elmaradott területek felzárkózását, mivel a területi folyamatok az összes gazdasági-társadalmi szabályrendszer együttes hatására változnak. Ebből – a Barca-jelentéssel is összhangban levő megállapításból – következik az, hogy amennyiben az állam eredményeket kíván elérni a területfejlesztés terén, akkor a szabályozás alapvető céljai mellett át kell értékelnie a meglévő normatív eszközöket, a szabályozás területi szintjeit és társadalmi-gazdasági célcsoportjait is, tekintettel kell lennie a jogi pluralizmusra és mindezek alapján a többi normatív rendszerrel közös szabályozási hálózatot kell kiépítenie.

Napjainkban egyre nyilvánvalóbb, hogy a normatív és jogi pluralizmus következtében a tényleges területi felzárkózáshoz a merev, intézményesített és központosított *government* átalakítására, a hálózatok innovatív gyakorlatát megjelenítő *governance-rendszerek* kiépítésére van szükség transznacionális, állami és különösen helyi szinten (Eriksen, E.O.–Fossum, J.E. 2004; Evans, J.–Jones, P.



2008; Kovács Z.–Szirmai V. 2006; Lepine, E.–Smith, I.–Taylor, M. 2007; Pálné K.I. 2010; Rhodes, R. 1997). A tudományos elemzésekben azonban általában hangsúlytalan marad az, hogy valójában mi is a *governance* normatív tartalma; ennek tisztázása a tér normatív eredetéről vallott felfogás miatt elsődleges feladat.

A *governance* legfontosabb eleme az a felismerés, hogy az állami és az államon kívüli normarendszerek önmagukban elégtelenek ahhoz, hogy a gazdasági-társadalmi viszonyokat önállóan szabályozzák, ezért az egyes szereplők működésének összehangolására van szükség, különösen a jogi pluralizmus viszonyai között (Berman, P.S. 2009). A *governance* típusú szabályozás során normatív hálózatok születnek, amelyben jelentős szerep juthat – a különböző racionalitás szerint működő gazdasági-társadalmi szabályozók mellett – az állam vagy az önkormányzatok jogi szabályozásának is. Bármennyire lehetetlennek tűnik, Magyarország esetében mindehhez a közsféra működésének, így a jogalkotásnak is a gyökeres átalakítására van szükség, csak ez alapozhatja meg a területi szabályozás és irányítás új modelljét. Ennek teljes körű kidolgozása meghaladná e könyv kereteit, mivel számos szakember bevonását igényli. A korábbi fejezetek alapján azonban meghatározható néhány olyan lépés, amely közelebb vihet minket egy új területi szabályozáshoz és ennek eredményeként a normatív hálózatok kiépüléséhez (25. ábra).



25. ábra. A területi szabályozás megújításának feltételei. Forrás: saját szerkesztés

## 8.2. A jogi szabályozás átalakítása

### 8.2.1. Új jogfelfogás és a bevonáson alapuló normaalkotás

A hatékony területi szabályozás megvalósításának előfeltétele az állami és önkormányzati normaalkotás egészének átalakítása. A jogalkotókban tudatosí-

tani kell, hogy nem egyedüli normaalkotó tényezők, a társadalmi és gazdasági élet egymással versengő, sok esetben jogi erővel rendelkező normarendszereket hoz létre transznacionális és helyi szinten is, amelyek – ahogyan a *legal geography* irányzatához sorolható kutatók feltárták – egészen különböző térfhatásokat eredményezhetnek. Kleinhans és Macdonald (1997) szavaival élve a jogszabályok létrehozói nem erőszakolhatják meg a teljes normatív szférát azzal, hogy saját szabályozásukat kizárólagosnak tartják.

A kizárólagos, jogászai jogfelfogásra példaként hozhatjuk azt a – jogászképzésben sokszor citált – anekdotát, amit sokan Grosschmid Bénihez, a magyar jogtudomány egyik legnagyobb alakjához kötnek. Ebben a történetben a professzor kérdezi a vizsgázót, hogy mit lát, ha kinéz az ablakon. A vizsgázó mindent felsorol, amit lát (úttest, járda, autók, emberek, fagylaltozó stb.), mire a professzor elégedetlenül csóválja a fejét és ezt mondja: „*Kedves kolléga, magából sohasem lesz jogász: Őn joganyagokat és jogtárgyakat lát!*”. Ezt az anekdotát a kizárólagos jogászai világnézettel szembeni elrettentés gyanánt szokták felhozni. A tanmese valójában pontosan rámutat a látható („valós”) tér, valamint a téralkotó viszonyok közötti kapcsolatra és különbségre is, de a jogászai világnézet hiányossága, hogy egyedüli téralkotónak a jogi normát és a jogviszonyokat tételezi. A történetben szereplő „joganyagok” és „jogtárgyak” közötti normatív kapcsolatok azonban a jog világánál jóval gazdagabbak, a köztük lévő téralkotó normatív viszonyoknak csak egy része jogviszony.

Az új jogfelfogásban és a bevonáson alapuló normaalkotásban az államnak, az önkormányzatoknak és a köztes területi szinteknek a társadalmi-gazdasági szereplők partnereivé kell válniuk és új normaalkotási modellt kell követniük, ami az államtól független normaforrások (gazdasági szereplők, társadalmi csoportok) bevonásán alapul. Ez vezethet el egy vegyes szabályozási stratégia (*regulatory mix*; Peck, J.–Tickell, A. 1995), végső soron a normatív hálózatok létrehozásához. Ennek keretében a jogi és azon kívüli szabályrendszerek nem egymással ellentétes módon, hanem együttesen szabályoznak, lehetőséget teremtve arra, hogy a területi különbségek alakulását bizonyos mértékben befolyásolni lehessen. A normatív hálózatokban helyet kell kapnia a jogi szabályozásnak, de szakítani kell az állam és az önkormányzatok szabályalkotásának hierarchikus, bürokratikus modelljével és az államok feletti, az állami és önkormányzati, valamint az államon kívüli (gazdasági és társadalmi) szereplők közötti szabályozási hálózat kiépítésére kell helyezni a hangsúlyt. Ebben a normatív *network*-ként felfogott *governance*-ban jelentkezik leginkább a jog általános szabályozó szerepe (Nyseth, T. 2008; Tshuma, L. 2000). Ennél a pontnál érdemes visszautalnunk a 10. és 11. ábrára, ami a területfejlesztés lehetőségeit vette górcső alá normatív monopólium és primátus, illetve normatív pluralizmus esetén. Stratégiaalkotási szemmel nézve egyértelmű a normatív monopóliumon vagy primátuson alapuló utasításos és normatív pluralizmuson nyugvó demokratikus irányítási mód különbsége és ezekből logikusan következik a participáció, a koordináció és a kooperáció jelentősége és szükségessége.



### 8.2.2. Dereguláció, rereguláció és metareguláció

Az elmúlt évtizedekben jelentős dereguláció zajlott le hazánkban, az állami szabályozás a gazdasági és társadalmi élet szervezésében nagyrészt az autonóm szabályrendszereknek adta át a helyét. A jogi pluralizmus korszakában valóban nem tartható fenn a mindenható állam, ugyanakkor a nem kellően átgondolt dereguláció súlyos problémák forrása, aminek kedvezőtlen térbeli vetületei vannak. Míg a – részben szükségszerű – gazdasági liberalizáció megszüntette a térfolyamatok központi koordinációjának lehetőségét, addig pl. az oktatási és szociális rendszer nem megfelelő átalakítása megakadályozta, hogy a fejletlen területeken élők képesek legyenek új és kedvező területi hatásokat kiváltó gazdasági vagy társadalmi kapcsolatrendszerek kiépítésére. A normatív értelemben elsősorban deregulációt jelentő hazai liberalizáció nem a koordináció lehetőségét általában, hanem a felülről irányított koordináció lehetőségét szüntette meg. Ezzel egy időben nem dolgozták ki az új körülmények közötti koordináció kereteit, nem adaptálták annak fejlett, Nyugat-Európában bevált formáit. Így a piacgazdasági szabadság helyett az állami és helyi normáktól teljesen független gazdasági szabadosságnak, széleskörű területi és társadalmi dezintegrációnak és kirekesztődésnek lehettünk tanúi, aminek következményeként Magyarországon nem alakulhattak ki fejlett szabályozási hálózatok. A társadalmi-gazdasági viszonyokat, ezáltal a területi fejlettséget, de az állam egészének működését is elsősorban külső tényezők (pl. transznacionális gazdasági szereplők vagy az EU-s fejlesztési források elosztásának elvei) határozzák meg.

Ahhoz, hogy a normatív hálózatok létrejöhessenek és azokba a jogi szabályozás is bekapcsolódhasson, a dereguláció mellett bizonyos területek újraszabályozására (*reregulációjára*) van szükség (Picciotto, S. 2002). Az államnak a globális viszonyok közepette új szabályozást kell kiépítenie azokon a területeken, ahol ezt a gazdaság és a társadalom szereplői is igénylik és az állam megfelelő szabályozási eszközökkel rendelkezik. Ezzel érhető el az, hogy a hálózatokban a gazdasági szereplők, a jogi szabályozás, végső soron a társadalom egésze is egyenrangú félként szerepelhessen. Ilyen terület lehet például az előbb említett szociális és oktatási rendszer, valamint a pénzügyi szabályozás is, mivel ezek megbízhatósága az egyén és a gazdasági szereplők versenyképességét egyaránt erősíti. Ezekben az esetekben a jogalkotásnak a jelenleginél nagyobb szerepet kell kapnia, csak ezáltal tudja az állam a globális folyamatokat kezelni és a társadalom javára fordítani (Dobai S. 2008).<sup>41</sup>

Az állami-önkormányzati szabályozás módszere sok esetben hibás, ami kedvezőtlen területi folyamatok továbbéléséhez vezetett. Az egyes szabályozó rendszerek koordinációjához, a normatív hálózatok kiépítéséhez a

<sup>41</sup> A 2010-ben bekövetkezett változás eredményeit jelen munka készítésekor még nem lehetett magalapozottan értékelni.

*rereguláció* mellett szükséges az ún. *metareguláció* is. Lange (2003) karakteres véleménye szerint napjainkban új szabályozó állam keletkezik, ami növekvő hatalmat gyakorol, de elsősorban nem a közkiadásokkal kapcsolatban levő jogi szabályozáson, hanem bizonyos független szabályozó ügynökségeken keresztül. Ezen új, független szabályozó ügynökségek tevékenysége, illetve az állam és az önkormányzatok jogalkotása a szabályozás új infrastruktúrája által kontrolláltak, amit *metaregulációnak* nevezünk. Ennek során a jogalkotó elsősorban a „szabályozási folyamatok szabályozására” törekszik: a társadalom, a gazdaság és az egyes emberek tevékenységét közvetett módon, a bevonás segítségével szabályozza, segítve ezzel az önszabályozó mechanizmusok érvényre jutását is (Morgan, B. 2003; Radaelli, C.M. 2007). Felhívjuk a figyelmet, hogy a keretszabály nem teljesen azonos a metaszabállyal. Ez utóbbi szabályozási rendszerek kifejlődését serkenti, míg a keretszabály egy-egy konkrét kérdéskör eldöntésében (szabályozásában) nyújt szabad kezdet.

A szabályozási területek helyes megválasztása, a bevonáson alapuló jogalkotás, bizonyos területek újraszabályozása és a *metareguláció* alkalmazása megakadályozhatja azt, hogy a társadalmi-gazdasági térfolyamatok véletlenszerűen, az egymástól független gazdasági és társadalmi normarendszerek erőviszonyainak eredőjeként alakuljanak. Ehhez azonban a szabályozásnak területi szintenként eltérő szabályozási stratégiát kell alkalmaznia.

### 8.3. A területi szabályozás új stratégiája

A területi szabályozásban minden szinten komoly változtatásokat kell eszközölni annak érdekében, hogy a térfolyamatok bizonyos mértékig szabályozhatók és tervezhetők legyenek. Az állami területi politika számára a legfontosabb kihívás, hogy az állami és attól független eszközökkel hogyan lehetséges eredményes szabályozást folytatni és az elmaradott területeken felzárkózást elindítani a normatív és jogi pluralizmus viszonyai között. A globális és a lokális szint felértékelődése, valamint az államon kívüli szabályrendszerek fejlődése ugyanis szükségszerűen megkérdőjelezi az állami szintű, merev területi szabályozás létjogosultságát (Swyngedouw, E. 1997a, 1997b). Eredményes területfejlesztést (adott célok szerint pl. a további leszakadás megakadályozását, felzárkóztatást, vagy a területi különbségek mérséklését, az esélyek növelését) csak helyi szintről kiindulva, a lokális normatív hálózatok kiépítésével és megerősítésével lehet elérni. Ez az ún. „*place based development*” az utóbbi években kezd polgárjogot nyerni az EU területfejlesztési politikájában is. Ebben a megújult szabályozási stratégiában az államnak elsősorban a határokon átvéelő folyamatok kezelésében, valamint a metareguláció kereteinek megalkotásában vannak komoly feladatai, annak tartalmi kialakításában és a területi konvergenciában a helyi szint válik elsődlegessé.



### 8.3.1. A transznacionális governance

A transznacionális normarendszerek, sőt jogi érvényű szabályozó rendszerek kiépülésével párhuzamosan létfontosságú feladatnak mutatkozik a globális szintű szabályozás továbbfejlesztése. Mindez a transznacionális szereplők mellett az államnak is érdekében áll, részben azért, mert a világgazdaság normatív működésének komoly szerepe van a területi egyenlőtlenségek alakulásában, egyes települések, vagy kisebb térségek felzárkózásának megakadályozásában. A transznacionális folyamatok kedvezőtlen helyi hatásainak mérséklése érdekében az államoknak, így Magyarországnak is törekednie kell a szupranacionális normarendszer kidolgozására vagy az abban való részvételre, ami a nemzetközi gazdasági élet szereplőinek széleskörű bevonásával történhet meg. Ennek hiányában a gazdasági élet tekintélyes része saját szabályai szerint működik tovább, s ez megingathatja a belső szabályozás eredményességét. Az államok csak széleskörű nemzetközi együttműködésen alapuló tevékenység révén válhatnak belső viszonyaikban is hatékony szabályozókká (Clarke, M. 2000).

A globális normák kidolgozása az elmúlt évtizedekben néhány területen jelentősen előrehaladt (pl. ENSZ-egyezmények megalkotása a nemzetközi közlekedés és a környezetvédelem terén, vagy a regionális, pl. EU-szintű szabályozás erősödése; Czempiel, E.O.–Rosenau, J.N. 1992; Mattli, W.–Woods, N. 2009; Therborn, G. 2000, 2002). Megemlítendő, hogy az állam aktív szereplője is lehet a nemzetközi gazdasági folyamatoknak (pl. mint szerződő fél), ami lehetőséget teremt arra, hogy szabályozási logikája megjelenjen független transznacionális normarendszerekben.

### 8.3.2. Keretszabályozás állami szinten

A szabályozási hálózatok kiépülésének elsődleges terepe a helyi szint, de a központi szabályozás a jog globalizációja ellenére is elsődleges szereppel bír a keretek kialakításában. Az állam területi szabályozásának a *reregulációval* és a *metaregulációval* összhangban levő átalakítása érdekében praktikusnak tűnik a kriminológiából átvett háromlépcsős szabályozás alkalmazása (Braithwaite, J. 2000; Tombs, S. 2002). Első lépésben a demokratikus piacgazdaság államtól független szereplőinek (pl. magánszemélyek, gazdasági szervezetek) a lehető legnagyobb fokú önállóságot kell biztosítani mindennapi tevékenységük esetében. Mindez azonban előbb-utóbb – a piacgazdaság működésének évszázados tapasztalatai szerint – széles rétegek és kiterjedt területek leszakadásával járhat, ami térbeli egyenlőtlenségeket hoz létre. Ahol az önszabályozás elégtelen és a területi feszültségek kiéleződnek, ott – második lépésben, fenntartva a piacgazdaság kiterjedt autonómiáját – állami szinten keretszabályokat kell alkotni, amiben egyaránt részt vesznek az állami és a gazdasági szereplők is

(kooperatív szabályozási modell). Ez egyrészt megköveteli a gazdasági szervezetektől, hogy külső és belső viszonyaikra érvényes szabályrendszert készítsenek, amit egy külső szabályozó szerv legitimál (pl. állami felügyeletek). Ebben jelentős szerepet kell kapnia a *metaregulációnak*, amikor az állampolgárok, illetve a gazdasági vagy társadalmi szervezetek (pl. transznacionális vállalatok, magánforrásból fenntartott egészségügyi és oktatási intézmények stb.) számára azt kell szabályozni, hogy hogyan szabályozhatnak („kikényszerített önszabályozás”; Tombs, S. 2002). Másrészt a központi szabályozásnak – pl. területi felzárkóztatási céllal – az elmaradott területek gazdasági és társadalmi szereplőinek felkarolásával, magasabb színvonalú oktatás, képzés és szociális ellátás megszervezésével új normatív hálózatok kiépítésén kell munkálkodnia azzal együtt, hogy bizonyos területeket újraszabályoz (*rereguláció*). Végül – harmadik lépésben – nyílt állami beavatkozásra csak ott nyílik lehetőség, ahol a szegregáció véglegesnek látszik. Az állam területi szabályozása – a büntetőjoghhoz hasonlóan – tehát egy végső eszköz, ami a normatív és jogi pluralizmus keretei között csak korlátozottan érvényesülhet.

Az elmondottak az állami és az állam alatti szint szabályozásának együttes átalakítását igénylik Magyarországon is. A felzárkózás elindítása érdekében szükségesnek látszik a terület- és településfejlesztés teljes összehangolása, valamint a helyi szintek szabályozási hálózatainak megerősítése. Erre azonban még sajnos alig akad példa, továbbra is saját belső logikája szerint az ágazati, szektorális megközelítéssel és a többi normarendszertől izoláltan működik az állami szabályozás, így a területi szabályozás is. Ezzel maga az állam indukál adott esetben egymással ellentétes területi folyamatokat. A területi szabályozás új alapokra helyezésében segíthetne a számos érdeket összefogó politikai lobbis, ami a participatív területi tervezés során született elképzeléseket képviselné az állami szabályozási szintek felé. Ez Magyarországon azonban még leggyakrabban egyes gazdasági érdekkörökhöz kapcsolódó „kijárásként” manifesztálódik, s kellő stratégiai szemlélet és ismeret híján nem a szereplők integrációját tartja szem előtt.

### 8.3.3. A terület- és településfejlesztés összehangolása

Hazánk esetében nemcsak az egyes normatív rendszerek között húzódik éles határvonal, hanem a jogi szabályozás is széttagolt, a központi és helyi szintek, valamint az állami-önkormányzati és magánszféra szabályalkotása merően elkülönül egymástól, ami számos bizonytalanságot eredményez. Az önkormányzati szint autonómiájával a szabályozás differenciált terei jöttek létre, amelyek eleve magukban hordják a területi egyenlőtlenségek magvát (Mark, G.–Painter, J. 1996). Mindezt fokozza a terület- és településfejlesztés elválasztása, valamint a településfejlesztés szabályozásának elhanyagolása,



ami a társadalmi-gazdasági térfolyamatok megváltoztatásának lehetőségeit alapvetően rontja (Loydl T. 2008).

Az állami és önkormányzati területi szabályozás hatékonyságának növelése érdekében a terület- és településfejlesztés különállását meg kell szüntetni, eredményes és adaptív településfejlesztés nélkül nem létezhet területfejlesztés, területi felzárkóztatás sem. A tétel természetesen fordítva is igaz, mert ha az önkormányzati szabályalkotás mereven elkülönül a gazdasági-társadalmi normatív viszonyoktól – ahogy pl. a *IV. Esettanulmányban* láttuk –, akkor esély sincs a helyi szabályozásnak a normatív szabályozási hálózatokban történő részvételére.

Az önkormányzati szabályozásba és tervezésbe minden területen be kell vonni a gazdasági és társadalmi szereplőket. A pozitivista szellemben megszületett jogszabályok utólagos és formális társadalmi vitája helyett a valódi részvétel lehetőségét kell biztosítani. A participáció során olyan vegyes szabályozási rendszerek alakulhatnak ki, amelyek komoly területi hatással rendelkeznek, a központi és helyi szabályozásnak éppen ezért törekednie kell a bevonáson alapuló normatív rendszerek kialakítására. Mindez összetett feladat, sikeréhez elengedhetetlen az előzőekben említett jogi paradigmaváltás, a jogászképzés átalakítása és az önkormányzati adminisztráció szemléletváltása.

#### *8.3.4. Új normatív rendszerek megalapozása mint a területi felzárkózás lehetséges útja*

Az elmaradott területek felzárkózását, fejlesztését csak a helyi (települési, mikrotérési) szint önkormányzati, társadalmi és gazdasági szereplői között kiépült normatív hálózatok alapozhatják meg, ezek hiányában a jogi pluralizmus viszonyai között minden egyéb, felülről irányított szabályozási stratégia komoly nehézségekbe ütközik. A fejlesztésre fordított támogatások (pl. az EU vagy az egyes államok által kiutalt pénzüsszegek) csak ott képesek tényleges növekedést elindítani, ahol a helyi szint szereplőinek (önkormányzatok, társadalmi és gazdasági szervezetek) működése során a források megfelelő felhasználását, a fenntarthatóságot megalapozó normatív hálózatok létrejöttek.

Mivel az állam és az önkormányzatok jogi szabályozása egyedül elégtelen területi szabályozó, ezért az informális, állami elismerést nélkülöző, önszerveződő kezdeményezések életre hívása (ha ez nem megy, akkor legalább „élni hagyása”), támogatása és a velük való együttműködés komoly jogalkotói feladat. A jogalkotóban tudatosulnia kell, hogy nem ő az egyetlen, jogi erővel bíró szabályokat alkotó szereplő. Különösen fontos ez helyi szinten, mivel a transznacionális folyamatok által kiváltott differenciálódás kezelésére ez a szint a legalkalmasabb. Előtérbe kell kerülnie az egyéneket, kisebb társadalmi önszerveződéseket és a helyi gazdaságot segítő, bevonáson alapuló szabályo-

zásnak, amiért egy önkormányzat nagyon sokat tehet. Elsődlegesen a normaalkotás helyi szintje felelős azért, hogy az elmaradott területeken (településeken, városrészekben) a civil szféra vagy a helyi gazdaság részvételén keresztül új normatív hálózatok jöjjenek létre, ami a felzárkózást megalapozza. Ehhez az állami szintű szabályozásnak minden segítséget meg kell adnia, ennek szellemében és értelmében kellene az önkormányzati rendszert átalakítania, megerősítenie.

A helyi szabályozási hálózatok közvetlen hatást fejtenek ki a térfolyamatok alakulására. Ezekben ugyanis összekapcsolódnak az egyéni kezdeményezések, a civil társadalom szerveződései, a helyi gazdaság szereplői, valamint az önkormányzati és állami eszközök (így pl. a fejlesztési források) által generált normatív terek. Minderre kiváló példaként hozhatjuk fel a fejezet eleji *V. Esettanulmányt*. A helyi közösségekre koncentráló szabályozásnak fontos szerepe lehet abban, hogy az emberek életében hosszabb távon is tartós és pozitív változásokat okozzon, növelje az elmaradott területeken élők önszerveződését és innovativitását, ezáltal olyan társadalmi normarendszereket hívjon életre, amelyek a területi folyamatokat is kedvezően befolyásolják. Tehát az eredményes területfejlesztés normatív alapját jelenti az erős helyi autonómia és önkormányzatiság, amelyik nyitott a helyi szereplők bevonására és a közös tervezés során kialakított konszenzust a politikai képviselők, valamint lobbisták közvetítik az állami szintű és a nemzetközi szabályozás felé.

## 9. Összefoglalás

A könyvben összefoglalt kutatások igyekeztek választ adni arra, hogy milyen normák és normatív viszonyok alakítják a földrajzi teret és a területi folyamatokat, valamint melyek lehetnek azok az eszközök, amelyek segítségével a területi egyenlőtlenségek kezelhetők. A *legal geography* és a cselekvésselmélet eredményeinek felhasználásával, az ezekből levont logikai következtetések segítségével, valamint az esettanulmányokban bemutatott példák normatív szempontú elemzésével igazolható a kezdeti hipotézis: a normák téralkotók, a tér, azon belül a földrajzi tér a különböző szabályok által meghatározott, nem különíthető el egymástól a normatív és a térbeli dimenzió. A jogi és a jogon kívüli szabályozórendszerek teret létrehozó és alakító tulajdonságuknál fogva alapvetően meghatározzák a térszerkezetet.

A kutatások feltárták, hogy a területfejlesztés normatív tartalmaként értelmezett területi szabályozást illetően az állami jogi normák lehetőségei a globális világban meglehetősen szűkösek, mert a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat meghatározó, lokális és transznacionális szabályozórendszerek köre rendkívüli módon kibővült. Ezen normatív rendszerek egy része – azon túl, hogy szabályai immanens módon téralakítók – a területi szabályozás igé-



nyével lép fel. Ennek következtében hatékony területfejlesztés csak akkor valósítható meg, ha a különböző normatív szabályozó rendszereket normatív hálózatokba szervezzük.

A térfolyamatok alakításában és a szabályozásban – az állami normatív monopólium esetét kivéve – a jog nem játszik kizárólagos szerepet. A hazai esettanulmányok alapján látható, hogy a döntően jogi eszközöket felvonultató területi szabályozás nehézségekbe ütközött még a központosított szabályalkotással jellemezhető szocialista korszakban is. Napjainkban a transznacionális folyamatok hatására olyan szabályrendszerek épülnek ki, amelyek a jogi normák térfolyamatokra gyakorolt hatását csökkentik. Ezzel párhuzamosan felértékelődik a nemzetközi, majd ennek visszahatásaként a helyi szintek szerepe.

A hipotézis igazolása végső soron a participatív terület- és településfejlesztés szükségességének normatív szempontú bizonyítását jelenti. A normák és a tér összefüggéseivel kapcsolatban az 1. fejezetben megfogalmazott kérdésekre a kutatások eredményei alapján adható válaszokat az alábbiakban fejtjük ki.

1. A földrajzi és a normatív (jogi) szféra kölcsönhatásainak vizsgálatával több tudományterület is foglalkozott, amelyek közül a legjelentősebb az utóbbi húsz esztendőben polgárjogot nyert *legal geography*. Az interdiszciplináris tudományág művelői bizonyították, hogy a jogi és az azon kívüli szabályok téralakító és térszerkezet-átalakító tényezőként jelennek meg. A *legal geography* túllépett a jog és a tér kapcsolatának statikus jellegű vizsgálatán és igazolta, hogy az állami és a napjainkban nagy jelentőséggel bíró független szabályrendszerek a normatív és a térbeli szféra egészét újjászervezik. A kutatások alátámasztják, hogy a normativitás egésze és a térbeliség között dinamikus kapcsolat van, a térbeli dimenzió nem különül el a normatívtól.

2. A normák és a tér közötti dinamikus kapcsolat feltárása nyomán rögzíthetjük, hogy a teret a tárgyak (térelemek) és az emberek közötti, általában normatív eredetű társadalmi kapcsolatok és normatív cselekvések strukturálják, így a normák téralkotók. A normatív cselekvéseket nemcsak a jogszabályok, hanem az összes norma együttesen hozza létre és az újabb normatív folyamatok (cselekvések) a normatív relációk közepette létrejött normatív tér keretei között mennek végbe. A tér egyes elemei normatív módon meghatározottak, a normák közegeiben kapnak jelentést, ezzel együtt a normák is a létrehozó és alkalmazó normatív közegben léteznek. Az általunk vizsgálható tér a szabályok összessége által meghatározott viszonyrendszer, annak leképeződése a kognitív szférában és megjelenése a földrajzi térben.<sup>42</sup> Ezért mondhatjuk azt, hogy a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat a normatív viszonyok és azok változásai alakítják. A térbeliség és a normativitás

<sup>42</sup> Faragó László opponensi véleményére támaszkodó gondolat.

kölcsönössége alapozza meg a tér normatív felfogását, ennek segítségével a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat normatív eredetre vezethetjük vissza.

3. A kutatások eredményei igazolták, hogy az állam normatív szabályozása okoz ugyan változásokat a térszerkezetben, de ezek jelentősége a globális viszonyok között korlátozott. Figyelembe kell vennünk az államtól független normák térformáló szerepét és egyes normaalkotóknak (pl. a globális gazdaság szereplőinek) a saját területi szabályozását. Még az erősen központosított országokban is pl. a politikai döntések, a társadalmi és gazdasági kapcsolatok szükségszerűen létrehozhatnak olyan normatív rendszereket, amelyek számos esetben a hivatalos fejlesztési irányvonal ellen hatnak. Megállapítható, hogy a társadalmi-gazdasági térfolyamatokat az összes norma együttesen alakítja, ezért az állam területi szabályozásának lehetőségei behatároltak.

4. A 19–20. században létrejött, erős normatív eszközökkel bíró államok nagy lehetőségekkel rendelkeztek a területi szabályozás terén. Az elmúlt két évtizedben azonban a nemzetközivé váló gazdasági folyamatok, a transznacionális rendszerek aláásták az államok szuverenitását, az állami jogrendszerek monopóliuma, illetve primátusa megkérdőjeleződött a területi folyamatok alakításában. A globális világban az állam szerepe és szerkezete is megváltozott, átalakult az állami szint szabályozása és hatósugara, a normatív szférában megjelent a jogi pluralizmus. Ennek a következménye az, hogy a területi különbségek alakulását elsősorban az államtól független transznacionális gazdaság, valamint a helyi (lokális) társadalmi-gazdasági szereplők szabályaihoz köthetjük.

5. Történeti források és esettanulmányok segítségével igyekeztük ilusztrálni a magyarországi térfolyamatok normatív szabályozásának lehetőségeit, eszközeit és eredményeit. A Budapest fejlesztésével kapcsolatos kutatások bizonyították, hogy a rendszerváltozás előtt a központosított pártállam kiegyenlítést és területi nivellálódást szolgáló, de mechanikussá váló és ritualizált szabályozása a gazdasági szükségszerűségek következtében életre hívott más gazdasági-társadalmi racionalitás szerint működő normarendszereket is, amelyek elsősorban a szabályozás térbeli periferiáin hatottak. Hazánk esetében a normatív pluralizmus korszakát 1945 után az állam normaalkotási monopóliuma, illetve primátusa váltotta fel, ami komoly lehetőséget biztosított az állam területi szabályozása számára. Ugyanakkor a területi folyamatok – a szükségszerűen kialakuló alternatív szabályrendszerek következtében – eltértek az eredeti szabályozástól.

6. A terület- és településfejlesztésre vonatkozó esettanulmányok nyomán arra a következtetésre juthatunk, hogy az állam által irányított területfejlesztési politikanak területi szabályozásnak a lehetőségei napjainkban meglehetősen szűkösek. Az államok feletti normatív rendszerek eredményeként a területi egyenlőtlenségek részben nemzetközi hatásokra változnak, a normatív-jogi pluralizmus miatt klasszikus jogi eszközökkel nehezen kezelhetők.



Mindezt súlyosbítja, hogy a magyarországi területfejlesztés eredményességét az általános célok téves meghatározása, valamint a településfejlesztés nem kellően innovatív intézményrendszere jelentősen rontja. 1990 után a területi szabályozás nemzetállami karaktere jelentősen gyengült, az állam által irányított területfejlesztés a jogi pluralizmus és intézményi problémák következtében komoly akadályokba ütközik.

7. A kutatások eredményei azt mutatják, hogy a területi folyamatok megváltoztatása érdekében minden szinten együttműködésre van szükség a közsféra, a társadalom és a gazdaság között. A nagy anyagi ráfordítással megvalósuló beruházások megsemmisülhetnek a normarendszerek elkülönüléséből származó konfliktusok nyomán, az egymással ellentétes térbeli hatások következtében. A felzárkóztatási politika ezen útja kihívásokkal teli folyamat, ami mélyreható változtatásokat igényel a területi szabályozás egészében. Ezért az elmaradott területek felzárkóztatása, a helyi növekedés beindítása globális viszonyok között nehezen képzelhető el az állami-önkormányzati szabályozás és a társadalmi-gazdasági normarendszerek közötti hálózatok megteremtése nélkül, mert ennek hiányában minden fejlesztési forrás terméketlen talajra hullik.

8. A normatív hálózatok működésének megismerése alapján igazolható a participatív, a bevonáson alapuló tervezés és fejlesztés szükségessége. Újra kell értékelni az állam pozícióját, amelynek elsősorban a keretszabályok kialakításában lehet szerepe. Az elmaradott területek felzárkózását helyi szintről kiindulva, a lokális normatív hálózatok kiépítésével, megerősítésével és koordinációjával lehet elérni. Ennek érdekében szükséges a terület- és településfejlesztés összehangolása is, mivel eredményes területi szabályozás csak a települési, illetve az alatti szintek normatív hálózatainak együttműködése útján lehetséges. Mindezek érdekében az államnak és az önkormányzatoknak új területi szabályozási stratégiát kell megalkotniuk, amihez a közsféra működésének, így az állami jogalkotásnak és a jogfelfogásnak is gyökeres átalakítására van szükség.

- Alföldi Gy.–Czeglédy Á.–Horváth D. 2007. Egy ébredő városrész: részvételi típusú városmegújítás a Józsefvárosban. – In: Kondor A.Cs.–Egedy T. (szerk.): Városfejlődés és városrehabilitáció. Magyar Földrajzi Társaság, Budapest. pp. 101–110.
- Alföldi Gy.–Erdősi S.–Horváth D.–Molnár Gy.–Sárkány Cs. 2004. Magdolna Negyed Program I. – Rév8 Rt., Budapest. 25 p.
- Alföldi Gy.–Horváth D. 2009. Hogyan tovább? Egy részvételi folyamat fenntarthatóságának kérdései. Tapasztalatok Budapest-Józsefvárosból. 4 éves a Magdolna Negyed Program. – Földrajzi Közlemények 133. 4. pp. 510–515.
- Allmendinger, P. 2002. Planning Theory. – Palgrave, New York. 239 p.
- Althusser, L. 1971. Ideology and ideological state apparatuses. – In: Lenin, Philosophy and other Essays. Monthly Review Press, New York–London. pp. 127–188.
- Andersen, C.B. 2007. Defining uniformity in law. – Uniform Law Review NS 12. 1. pp. 5–55.
- Anderson, J. 1996. The shifting stage of politics: new medieval and postmodern territorialities? – Environment and Planning D (Society and Space) 14. 2. pp. 133–153.
- Andrews, R.B. 1972. Urban Land Use Policy. The Central City. – Free Press, New York. 285 p.
- Appelbaum, R. P. 1998. The future of law in a global economy. – Social Legal Studies 7. 2. pp. 171–192.
- Ausbüttel, F.M. 1998. Die Verwaltung des römischen Kaiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedergang des Weströmischen Reiches. – Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt. 222 p.
- Axtmann, R. 1996. Liberal Democracy into the Twenty-First Century: Globalization, Integration and the Nation-State. – Manchester University Press, Manchester. 220 p.
- Axtmann, R. 2004. The state of the state: the model of the modern state and its contemporary transformation. – International Political Science Review 25. 3. pp. 259–279.
- Bakan, J.–Blomley, N. 1992. Spacing out: towards a critical geography of law. – Osgoode Hall Law Journal 30. 3. pp. 661–690.
- Balásházy M. 1999. Jogi alaptan. – Aula Kiadó, Budapest. 157 p.
- Bánrévy G. 2004. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. – Szent István Társulat, Budapest. 235 p.
- Barta Gy.–Bernek Á.–Nagy G. 2003. A külföldi működőtőke-befektetések jelenlegi tendenciái és területi elmozdulásának esélyei Magyarországon. – Tér és Társadalom 17. 4. pp. 173–190.
- Bartke I. (szerk.) 1981. A területfejlesztési politika kialakításának és megvalósításának tapasztalatai a hetvenes évtizedben. – Tervgazdasági közlemények 1. Budapest. 150 p.
- Bartke I. (szerk.) 1995. Területfejlesztés. – ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 276 p.
- Bartke I. 1989. A terület- és településfejlesztés, valamint a gazdaságirányítási eszközök változó viszonya. – Településfejlesztés 2. pp. 29–31.
- Bartke I. 1994. A területi (gazdasági) fejlődés társadalmi hajtóerői és állami szabályozása. – Tér és Társadalom 8. 3–4. pp. 1–22.
- Bartke I. 1997. Regionális elmélet – területfejlesztési politika és regionális folyamatok Magyarországon. – Területi Statisztika 1. 1. pp. 5–18.
- Bartke I. 2003. A második világháború utáni gazdasági folyamatok. – In: Perczel Gy. (szerk.): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. pp. 103–146.



- Bathelt, H. 1994. Die Bedeutung der Regulationstheorie in der wirtschaftsgeographische Forschung. – *Geographische Zeitschrift* 82. 2. pp. 63–90.
- Bayer J. 2001. A politikai gondolkodás története. – Osiris Kiadó, Budapest. 420 p.
- Beck, U. 2008. Reframing power in the globalized world. – *Organization Studies* 29. 5. pp. 793–804.
- Beckett, K.–Herbert, S. 2010. *Banished: the New Social Control in Urban America*. – Oxford University Press, Oxford–New York. 207 p.
- Been, V. 1996. Comment on professor Jerry Frug's „The Geography of Community”. – *Stanford Law Review* 48. 5. pp. 1109–1114.
- Beluszky P. 2000. A magyarországi településrendszer fejlődése. – In: Enyedi Gy. (szerk.): *Magyarország településkörnyezete*. MTA, Budapest. pp. 9–76.
- Benedek J. 2000. A társadalom térbelisége és térszervezése. – Risoprint, Kolozsvár. 152 p.
- Benedek J. 2002. A földrajz térszemléletének hullámai. – *Tér és Társadalom* 16. 2. pp. 21–39.
- Benedek J. 2006. Területfejlesztés és regionális fejlődés. – Presă Universitară Clujeană, Kolozsvár. 299 p.
- Benko, G. 1999. A regionális tudomány. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 125 p.
- Berényi I. 1992. Az MTA FKI feladatai az európai kutatási irányzatok tükrében. – *Földrajzi Értesítő* 41. 1–4. pp. 17–21.
- Berger, K. P. 1999. *The Creeping Codification of the Lex Mercatoria*. – Kluwer Law International, Den Haag. 197 p.
- Berman, P.S. 2007. Global legal pluralism. – *Southern California Review* 80. 6. pp. 1155–1238.
- Berry, D. 1987. The geographic distribution of governmental powers: the case of regulation. – *The Professional Geographer* 39. 4. pp. 428–437.
- Bihari Zs. 1999. Vállalkozási intenzitás a budapesti agglomerációban. – In: Barta Gy.–Beluszky P. (szerk.): *Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban*. Regionális Kutatási Alapítvány, Budapest. pp. 143–154.
- Bislev, S. 2004. Globalization, state transformation, and public security. – *International Political Science Review* 25. 3. pp. 281–296.
- Biswas, S. 2002. W(h)ither the nation-state? National and state identity in the face of fragmentation and globalisation. – *Global Society* 16. 2. pp. 175–198.
- Black, J. 2002. Regulatory conversations. – In: Campbell, D.–Picciotto, S. (eds.): *New Directions in Regulatory Theory*. Special Issue of the *Journal of Law and Society* 29. 1. pp. 163–196.
- Blacksell, M.–Clark, A.–Economides, K.–Watkins, C. 1988. Legal services in rural areas: problems of access and local need. – *Progress in Human Geography* 12. 1. pp. 47–65.
- Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986a. Human geography and law: A case of separate development in social sciences. – *Progress in Human Geography* 10. 3. pp. 371–396.
- Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1986b. The spatial analysis of legal systems: towards a geography of law? – *Journal of Law and Society* 13. 2. pp. 161–181.
- Blacksell, M.–Economides, K.–Watkins, C. 1992. *Justice Outside the City. Access to Legal Services in Rural Britain*. – Longman, London. 264 p.
- Blomley, N. 1986. Regulatory legislation and the legitimation crisis of the state: the enforcement of the Shops Act (1950). – *Environmental Planning D (Society and Space)* 4. 2. pp. 183–200.
- Blomley, N. 1987a. Legal interpretation: the geography of law. – *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 78. 4. pp. 265–275.

- Blomley, N. 1987b. Retail regulation in England and Wales; the results of a survey. – *Environmental Planning A* 19. 10. pp. 1399–1406.
- Blomley, N. 1989a. Interpretative practices: the state and the locale. – In: Wolch, J.–Dear, M. (eds.): *The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life*. Unwin Hyman, London. pp. 175–196.
- Blomley, N. 1989b. Text and context: rethinking the law-geography nexus. – *Progress in Human Geography* 13. 4. pp. 512–534.
- Blomley, N. 1994. *Law, Space and the Geographies of Power*. Guilford Press, New York. 259 p.
- Blomley, N. 1998. Landscapes of property. – *Law and Society Review* 32. 3. pp. 567–612.
- Blomley, N. 2000. „Acts”, „deeds”, and the violences of property. – *Historical Geography* 28. 1. pp. 86–107.
- Blomley, N. 2003. From „what?” to „so what?” Law and geography in retrospect. – In: Holder, J.–Harrison, C. (eds.): *Law and Geography*. Oxford University Press, Oxford. pp. 17–33.
- Blomley, N. 2005a. The borrowed view: privacy, propriety, and the entanglements of property. – *Law and Social Inquiry* 30. 4. pp. 617–661.
- Blomley, N. 2005b. Flowers in the bathtub: boundary crossings at the public-private divide. – *Geoforum* 36. 3. pp. 281–296.
- Blomley, N. 2009a. Homelessness, rights and the delusions of property. – *Urban Geography* 30. 6. pp. 577–590.
- Blomley, N. 2009b: Law and geography. – In: Smelser, N.J.–Baltes, P.B. (eds.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Elsevier. pp. 8461–8465.
- Blomley, N.–Clark, G.L. 1990. Law, theory, and geography. – *Urban Geography* 11. 5. pp. 433–446.
- Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. (szerk.) 2001. *The Legal Geographies Reader*. – Malden, Oxford. 328 p.
- Bobbitt, P. 2002. *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. – Allen Lane, London. 960 p.
- Boros L. 1998. *Jogi alapismeretek*. – Kulturtrade Kiadó, Budapest. 154 p.
- Braithwaite, J. 2000. *Regulation, Crime, Freedom*. – Aldershot, Ashgate. 360 p.
- Braithwaite, J.–Drahos, P. 2001. The globalisation of regulation. – *The Journal of Political Philosophy* 9. 1. pp. 103–128.
- Breitenstein, A.P.–Hofmeister, H. 2008. Contemporary processes of transnationalization and globalization. – *International Sociology* 23. 4. pp. 480–487.
- Brenner, N. 2003. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. – *European Urban and Regional Studies* 10. 4. pp. 297–324.
- Briffault, R. 1990. Our localism, Part I: The structure of local government law. – *Columbia Law Review* 90. 1. pp. 1–115.
- Briffault, R. 1996. The local government boundary problem in metropolitan areas. – *Stanford Law Review* 48. 5. pp. 1115–1171.
- Brunn, S.D.–Harries, K.D. 1978. *The Geography of Laws and Justice*. – Praeger Publishers, New York. 174 p.
- Buchanan, R.–Davis, J.–Dezalay, Y.–Trubek, D.M. 1994. Global restructuring and the law: studies of the internationalization of legal fields and the creation of transnational arenas. – *Case Western Reserve Law Review* 44. 2. pp. 407–498.
- Burián L. 1996. A lex mercatoria alkalmazása nemzetközi kereskedelmi jogvitákban. – *Magyar Jog* 43. 8. pp. 490–503.



- Burns, W.–Osofsky, H. (eds.) 2009. *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*. – Cambridge University Press, Cambridge. 399 p.
- Butler, C. 2009. Critical legal studies and the politics of space. – *Social Legal Studies* 18. 3. pp. 313–332.
- Castells, M. 2003. A tudás világa. – *Napvilág Kiadó*, Budapest. 158 p.
- Chiantera-Stutte, P. 2008. Space, Großraum and Mitteleuropa in some debates of the early twentieth century. – *European Journal of Social Theory* 11. 2. pp. 185–201.
- Chikán A. 2001. A globalizáció és a gazdasági tevékenységek koordinációja. – *Ezredforduló* 1. pp. 24–28.
- Chouinard, V. 1989. Transformations in the capitalist state: the development of legal aid and legal clinics in Canada. – *Transactions of the Institute of British Geographers* 14. 3. pp. 329–349.
- Chouinard, V. 1994. Geography, law and legal struggles: which ways ahead? – *Progress in Human Geography* 18. 4. pp. 415–440.
- Chouinard, V. 2000. Geographies of the legal resistance: legal clinic struggles to empower marginalized groups. – *Historical Geography* 28. 1. pp. 108–133.
- Clark, G.L. 1981. Law, the state and the spatial integration of the United States. – *Environmental Planning A* 13. 10. pp. 1197–1232.
- Clark, G.L. 1985. *Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy*. – University of Chicago Press, Chicago. 264 p.
- Clark, G.L. 1989a. Law and the interpretive turn in the social sciences. – *Urban Geography* 10. 3. pp. 209–228.
- Clark, G.L. 1989b. The geography of law. – In: Peet, R.–Thrift, N. (eds.): *The Models in Human Geography*. Unwin and Hyman, London. pp. 310–337.
- Clark, G.L.–Dear, M. 1984. *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*. – Allen Unwin, Boston. 216 p.
- Clarke, M. 2000. *Regulation. The Social Control of Business between Law and Politics*. – Macmillan, London. 249 p.
- Clawson, M. (ed.) 1973. *Modernizing Urban Land Policy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore. 248 p.
- Cover, R. 1986. Violence and the word. – *Yale Law Journal* 95. 8. pp. 1601–1629.
- Czempiel, E.O.–Rosenau, J.N. 1992. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. – Cambridge University Press, Cambridge–New York. 311 p.
- Cséfalvay Z. 1999. *Helyünk a nap alatt...: Magyarország és Budapest a globalizáció korában*. – Kairosz Kiadó, Szentendre. 227 p.
- Csüllög G. 2001. Centrumtérsegek a X–XVIII. századok közötti Magyarországon. – In: Ekéné Zamárdi I. (szerk.). *10 éves a Debreceni Egyetem Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszéke*. Debreceni Egyetem, Debrecen. pp. 121–133.
- Dear, M.J.–Wolch, J.R. 1987. *Landscapes of Despair: From Deinstitutionalization to Homelessness*. Princeton University Press, Princeton. 320 p.
- Delaney, D. 1993. Geographies of judgement: the doctrine of changed conditions and the geopolitics of race. – *Annals of the Association of American Geographers* 83. 1. pp. 48–65.
- Delaney, D. 1998. *Race, Place and the Law 1836–1948*. University of Texas Press, Austin. 229 p.
- Delaney, D. 2003a. Beyond the word: law as a thing of this world. – In: Holder, J.–Harrison, C. (eds.): *Law and Geography*. Oxford University Press, Oxford. pp. 67–83.
- Delaney, D. 2003b. *Law and Nature*. Cambridge University Press, New York. 440 p.
- Delaney, D. 2004. Tracing displacements: or evictions in the nomosphere. – *Environment and Planning D: Society and Space* 22. 6. pp. 847–860.

- Dezalay, Y. 1990. The big bang and the law: the internationalization and restructuring of the legal field. – *Theory, Culture and Society* 7. 2–3. pp. 279–293.
- Dimock, W.C. 2003. Time against territoriality: national laws and literary translations. – In: Sarat, A.–Douglas, L.–Umpfrey, M.M. (eds.): *The Place of Law. The Amherst Series in Law, Jurisprudence and Social Thought*. The University of Michigan Press. pp. 21–42.
- Dobai S. 2008. Globalizáció és jog. – *Jura* 14. 2. pp. 7–16.
- Dobson, J.E. 2007. Bring back geography! – *ArcNews* 29. 1. pp. 1–5.
- Douglas, L.–Sarat, A.–Umpfrey, M.M. (eds.) 2003. *The Place of Law. The Amherst Series in Law, Jurisprudence and Social Thought*. – The University of Michigan Press, Ann Arbor. 190 p.
- Dövényi Z. 2001. A foglalkoztatottság és a munkanélküliség történeti és földrajzi aspektusai Magyarországon és Németország új tartományaiban. – MTA doktori értekezés, Budapest. 164 p.
- Easterly E.S. 1977. Global patterns of legal systems: notes toward a new geojurisprudence. – *Geographical Review* 67. 2. pp. 209–220.
- Economides, K. 1987. Access to justice in rural Britain: final report. – *Anglo-American Law Review*. 16. 4. pp. 353–375.
- Economides, K. 1988. Law and geography; les liaisons dangereuses. – Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Law and Society Association, Windsor, Ontario, June 7–9. 5 p.
- Economides, K. 1996. Law and geography. New frontiers. – In: Philip, T. (ed.): *Legal Frontiers*. Brookfield, Dartmouth. pp. 180–207.
- Economides, K.–Garth, B. 1984. The determination of legal services policy in the United Kingdom and the United States. – *Environment and Planning C: Government and Policy* 2. 4. pp. 445–460.
- Egedy T. 2008. A Mátyás tér felújításának várható hatásai a helyi társadalomra és az életminőségre. – In: Alföldi Gy.–Kovács Z. (szerk.): *Városi zöld könyv: kulcs a fenntartható városhoz. Építésügyi Tájékoztatói Központ – MTA Földrajztudományi Kutatóintézet–Rév8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt., Budapest*. pp. 26–50.
- Ehlers, E. 2001. Mensch und Umwelt. Gedanken aus Sicht der Rechtswissenschaften–Ethnologie–Geographie. – Asgard Verlag, Sankt Augustin. 71 p.
- Ehrlich, E. 1936. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. – Harvard University Press, Cambridge. 541 p.
- Emel, J. 1990. Resource instrumentalism, privatization and commodification. – *Urban Geography* 11. 6. pp. 527–547.
- Enyedi Gy. (szerk.) 1993. *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 390 p.
- Enyedi Gy. 1992. Gazdaságpolitikai szakaszok és területfejlesztés. – In: Horváth Gy. (szerk.): *Regionális politika: olvasókönyv*. 2. kötet, Területi fejlődés – regionális politikák Kelet-Közép-Európában és Magyarországon. pp. 152–162.
- Enyedi Gy. 2000. Globalizáció és a magyar területi fejlődés. – *Tér és Társadalom* 14. 1. pp. 1–10.
- Enyedi Gy. 2004. Regionális folyamatok a poszt szocialista Magyarországon. – *Magyar Tudomány* 109. 9. pp. 935–941.
- Eriksen, E.O.–Fossum, J.E. 2004. Europe at a crossroads: government or transnational governance? – In: Joerges, C.–Sand, I.–Teubner, G. (eds.): *Transnational Governance and Constitutionalism*. Hart, London. pp. 115–146.



- Evans, J.–Jones, P. 2008. *Urban Regeneration in the UK*. – Sage Publication, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore. 190 p.
- Falk, R. 1997. State of siege. Will globalization win out? – *International Affairs* 73. 1. pp. 123–136.
- Faragó L. 1994. Adalékok a területfejlesztéssel kapcsolatos fogalmak vitájához. – *Tér és Társadalom* 5. 3–4. pp. 23–39.
- Faragó L. 2005. A jövőalkotás társadalomtechnikája. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 240 p.
- Farkas K. 2007. A hazai és nemzetközi fejlesztési támogatások területi megoszlása 2002–2005 években II: kistérségek – megyei jogú városok „szerepe”, részesedése az összes támogatásokon belül. – *Comitatus* 17. 5. pp. 4–15.
- Fauvarque–Cosson, B. 2008. Towards a renewed universalism in law. – *Diogenes* 55. 3. pp. 55–66.
- Fazekas K. (szerk.) 2005. A hely és a fej: munkapiac és regionalitás Magyarországon. – MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest. 179 p.
- Flora, P. (ed.) 1983. *State, Economy and Society in Western Europe 1815–1975: A Data Handbook*. – Campus Verlage, Frankfurt. 634 p.
- Ford, R.T. 1994. The boundaries of race: political geography in legal analysis. – *Harvard Law Review* 107. 8. pp. 1841–1921.
- Ford, R.T. 1996. Beyond borders: a partial response to Richard Briffault. – *Stanford Law Review* 48. 5. pp. 1173–1195.
- Ford, R.T. 1999. Law's territory (A history of jurisdiction). – *Michigan Law Review* 97. 4 pp. 843–930.
- Ford, R.T. 2007. Panel: law and geography. Panelbeszélgetés; hozzászólás. – *Santa Clara Journal of International Law* 5. 2. pp. 507–524.
- Forest, B. 2000. Placing law in geography. – *Historical Geography* 28. 1. pp. 5–12.
- Frug, J. 1996. The Geography of community. – *Stanford Law Review* 48. 5. pp. 1047–1108.
- G. Fodor G.–Stumpf I. 2007. A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. – *Századvég műhelytanulmányok* 6. 28 p.
- Galgano, F. 2006. Globalizáció a jog tükrében: a gazdaság jogi elemzése. – HVG-ORAC Kiadó, Budapest. 202 p.
- Georges–Abeyie, D. E.–Harries, K.D. 1980. *Crime, a Spatial Perspective*. – Columbia University Press, New York. 301 p.
- Gordos T. 2008. A területfejlesztés és eszközei a Közép-magyarországi régióban. – In: Szabó Sz. (szerk.): *Közép-magyarországi mozaik. Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanulmányok* 3. Az ELTE Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszékének kiadványsorozata. Trefort Kiadó, Budapest. pp. 121–160.
- Gottfried B. 1999. A „rutén akció” Bereg vármegyében (1897–1901). – In: Galambos S.–Kujbusné Mecsei É.–Jánosi Z. (szerk.): *Szabolcs-szatmár-beregi Levéltári Évkönyv* XIII. Nyíregyháza. pp. 195–203.
- Greenberg, J. 2007. Panel: Law and geography. Panelbeszélgetés; hozzászólás. – *Santa Clara Journal of International Law* 5. 2. pp. 507–524.
- Gregory, D. 2007. Panel: Law and geography. Panelbeszélgetés; hozzászólás. – *Santa Clara Journal of International Law* 5. 2. pp. 507–524.
- Griffiths, J. 1986. What is legal pluralism? – *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24. pp. 1–55.
- Grossfeld, B. 1984. Geography and law. – *Michigan Law Review* 82. 5–6. pp. 1510–1519.
- Gyórfy T. (szerk.) 2006. A kortárs jogpozitivizmus perspektívái (Válogatott tanulmányok). – *Prudentia Iuris* 25., Miskolc. 211 p.

- Habermas, J. 1998. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. – MIT Press, Cambridge (MA). 636 p.
- Hadjimichalis, C.–Hudson, R. 2007. Rethinking local and regional development: implications for radical political practice in Europe. – *European Urban and Regional Studies* 14. 2. pp. 99–113.
- Haggett, P. 2006. *Geográfia: globális szintézis*. – Typotex Kiadó, Budapest. 842 p.
- Hajdú Z. 2001. *Magyarország közigazgatási földrajza*. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 334 p.
- Hajdú Z. 2005. A társadalom és a gazdaság területi folyamatait befolyásoló ideológiai, politikai és törvényi környezet a 19–20. század fordulóján. – In: Beluszky P. (szerk.): *Magyarország történeti földrajza*. 1. kötet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. pp. 103–120.
- Hall, S. (ed.) 1978. *Policing the Crisis: Mugging, the State and Law and Order*. – Macmillan, London. 425 p.
- Hamza G. 2007. A római jog a XXI. században. – *Magyar Tudomány* 112. 12. pp. 1557–1562.
- Hart, H. 1961. *The Concept of Law*. – Clarendon Law Series, Oxford University Press, Oxford. 328 p.
- Haushofer, K. 1928. Geopolitik und Geojurisprudenz. – *Zeitschrift für Völkerrecht* 14. pp. 564–568.
- Held, D.–McGrew, A. 1998. The end of the Old Order? Globalization and the prospects for World Order. – *Review of International Studies* 24. 12. pp. 219–243.
- Herbert, S. 1999. The end of the territorially-sovereign state? The case of crime control in the United States. – *Political Geography* 18. 2. pp. 149–172.
- Herbert, S. 2006. *Citizens, Cops, and Power: Recognizing the Limits of Community*. – University of Chicago Press, Chicago. 180 p.
- Hirst, P.–Thompson, G. 2002. The future of globalization. – *Cooperation and Conflict* 37. 3. pp. 247–265.
- Holder, J.–Harrison, C. 2003. Introduction – Connecting law and geography. – In: Holder, J.–Harrison, C. (eds.): *Law and Geography*. Oxford University Press, Oxford. pp. 3–16.
- Holloway, S.–Kaplan, D.–Wheeler, J. 2009. *Urban Geography*. Second Edition. – John Wiley, Hoboken. 512 p.
- Horváth É.–Kálmán Gy. 2003. Nemzetközi eljárások joga – A kereskedelmi választott bírászkodás. – Szent István Társulat, Budapest. 205 p.
- Horváth Gy. 1998. *Európai regionális politika*. – Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 501 p.
- Horváth Gy. 2004. Regionális egyenlőtlenségek Európában. – *Magyar Tudomány* 109. 9. pp. 962–977.
- Hörcher F.–Péteri Z.–Takács P. 1997. *Állam- és jogbölcselet: kezdetektől a felvilágosodásig*. – Szent István Társulat, Budapest. 167 p.
- Illés I. 2003. A területfejlesztési eszközök és az egyes térségek makrogazdasági helyzete, illetve annak változásai. Kutatási záró tanulmány. – MTA RKK DTI, Pécs. 218 p.
- Illés I. 2008. *Regionális gazdaságtan – területfejlesztés*. – Typotex, Budapest. 262 p.
- Illés I. 2009. A területpolitika változási irányai az Európai Unióban. – A Területfejlesztők Napján (2009. október 8–9.) tartott előadás. Internetes elérhetőség: [http://www.rkk.hu/hu/rkk/aktualitasok/teruletfejlesztok\\_napja.html](http://www.rkk.hu/hu/rkk/aktualitasok/teruletfejlesztok_napja.html). Utolsó megnyitás: 2009. 11. 26.
- Imrie, R.–Thomas, H. 1997. Law, legal struggles and urban regeneration: rethinking the relationships. – *Urban Studies* 34. 9. pp. 1401–1418.



- Izsák É. 2002. A település, mint politikai földrajzi fogalom. – In: Nemes Nagy J. (szerk.): A Regionális Földrajzi Tanszék jubileuma. Regionális Tudományi tanulmányok 7. ELTE, Budapest. pp. 119–132.
- Jackson, N.–Wightman, J. 2003. Spatial dimensions of private law. – In: Holder, J.–Harrison, C. (eds.): Law and Geography. Oxford University Press, Oxford. pp. 35–64.
- Jakobi Á. 2006. Hagyományos és új területi különbségek az információs társadalomban. – Doktori értekezés, ELTE TTK Földtudományi Doktori Iskola, Budapest. 160 p.
- Jessop, B. 1994. Post-fordism and the state. – In: Amin, A. (ed.): Post-Fordism: a Reader. Blackwell, Cambridge, MA. pp. 251–279.
- Jessop, B. 1998. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. – International Social Science Journal 50. 1. pp. 29–46.
- Jessop, B. 1999. Globalization and the national state: reflections on a theme of Poulantzas. – In: Aaronowitz, S.–Bratisis, P. (eds.): Rethinking the State: Miliband, Poulantzas and State Theory. University of Minnesota Press, Minneapolis. pp. 185–220.
- Jessop, B. 2000. The crisis of the national spatiotemporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism. – International Journal of Urban and Regional Research 24. 2. pp. 323–360.
- Jessop, B. 2003. The Future of the Capitalist State. – Polity, London. 344 p.
- Johnson, D.R.–Post, D. 1996. Law and borders: the rise of law in cyberspace. – Stanford Law Review 48. 5. pp. 1367–1402.
- Johnston, R.J. 1983. Texts, actors and higher managers. Judges, bureaucrats and the political organisation of space. – Political Geography Quarterly 2. 1. pp. 3–19.
- Johnston, R.J. 1984. Residential Segregation, the State and Constitutional Conflict in American Urban Areas. – Academic Press, New York. 203 p.
- Johnston, R.J. 1990. The territoriality of law: an exploration. – Urban Geography 11. 6. pp. 548–565.
- Kanalas I.–Kiss A. (szerk.) 2006. A perifériaképződés típusai és megjelenési formái Magyarországon. – MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete, Kecskemét. 264 p.
- Kästner, A. 1931. Das Problem einer Geo- und Ethnojurisprudenz. Zur Kritik der Lehre von Manfred Langhans-Ratzeburg (Dissertation). – Leipzig. 65 p.
- Kelemen, R.D.–Sibbitt, E.C. 2004. The globalization of american law. – International Organization 58. pp. 103–136.
- Kelly, P.F. 1999. The geographies and politics of globalization. – Progress of Human Geography 23. 3. pp. 379–400.
- Kennedy, D. 1982. Legal education as training for hierarchy. – In: Kairys, D. (ed.): The Politics of Law. pp. 54–75.
- Király I.–Simon A. 1973. A budapesti városfejlesztéssel összefüggő ipari decentralizáció. – Területi Statisztika 23. 1. pp. 31–38.
- Kiss É. 1995. Az elmaradott területek és a nem-normatív támogatások. – Földrajzi Értesítő 44. 3–4. pp. 213–243.
- Kleinmans, M.M.–Macdonald, R. 1997. What is a critical legal pluralism? – Canadian Journal of Law and Society 12. 2. pp. 25–46.
- Kobayashi, A. 1990. Racism and the law in Canada: a geographical perspective. – Urban Geography 11. 5. pp. 447–473.
- Kocourek, A.–Wigmore, J.H. 1918. Formative Influences of Legal Development. – Little Brown, Boston. 705 p.
- Kondor A.Cs. 2004. Földrajzi jogtudomány avagy a földrajz és a jog kapcsolata. – Földrajzi Értesítő 53. 3–4. pp. 315–324.
- Kondor A.Cs. 2007a. A fizetéseképtelenség területi jellemzői Magyarországon. – Tér és Társadalom 21. 2. pp. 95–108.

- Kondor A.Cs. 2007b. Megyéink és régióink csődföldrajzi szempontból. – Comitatus 17. 11–12. pp. 33–45.
- Kondor A.Cs. 2008. A területi folyamatok szabályozásának nehézségei a globalizáció korában. – Földrajzi Közlemények 132. 2. pp. 129–144.
- Kondor A.Cs. 2009. Iparpolitika és iparfejlesztés Budapesten az 1960-as években. – In: Feitl I. (szerk.): Budapest az 1960-as években. Napvilág Kiadó, Budapest. pp. 65–80.
- Kondor A.Cs.–Szabó B. 2007. A lakáspolitikája hatása Budapest városszerkezetére az 1960-as és az 1970-es években. – Földrajzi Értesítő 56. 3–4. pp. 237–269.
- Kondor, A.Cs.–Horváth, D. 2008. Challenges and experiences of a participative green space development in Budapest-Józsefváros / Izzivi in izkušnje, povezani z dejavnim razvojem zelenih površin v okrožju Józsefváros v Budimpešti. – In: Urbani Izziv (Urban Challenge) 19. 2. pp. 59–68. (szlovén); 174–182. (angol)
- Kondorosi F.–Maros K.–Visegrády A. (szerk.) 2008. A világ jogi kultúrái – a jogi kultúrák világa. – Napvilág Kiadó, Budapest. 314 p.
- Kovács Z. 2007. Budapest történelmi városrészeinek átalakulása a rendszerváltás után. – In: Enyedi Gy. (szerk.): A történelmi városközpontok átalakulásának társadalmi hatásai. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest. pp. 51–68.
- Kovács Z.–Szirmai V. 2006. Városrehabilitációs beavatkozások és a térbeli társadalmi kirekesztés: a társadalmilag fenntartható városfejlődés budapesti lehetőségei. – Tér és Társadalom 20. 1. pp. 1–19.
- Kovács, Z.–Wiessner, R. 2006. Allgemeine Aspekte der Stadtentwicklung in Budapest und Leipzig: historisches Erbe und aktuelle Tendenzen. – In: Kovács, Z.–Wiessner, R. (szerk.): Stadtentwicklung in der Transformation: Vergleichende Untersuchung zum Strukturwandel in Budapest und Leipzig. Geographisches Forschungsinstitut, Ungarische Akademie der Wissenschaften – Universität Leipzig, Institut für Geographie. pp. 7–20.
- Kovácsy Zs.–Orbán K. 2005. A jogi szabályozás hatásvizsgálata. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 228 p.
- Kramer, M.H. 1991. Legal Theory, Political Theory and Deconstruction: Against Rhadamanthus. – Indiana University Press, Bloomington. 335 p.
- Krugman, P. 1995. Development, Geography, and Economic Theory. – MIT Press, Cambridge (MA). 117 p.
- Krugman, P. 2000. A földrajz szerepe a fejlődésben. – Tér és Társadalom 14. 4. pp. 1–21.
- Kukely Gy. 2008. A gazdaságfejlesztési célú állami és európai uniós támogatások szerepe az ipari térszerkezet formálódásában. – Területi Statisztika 11. 2. pp. 111–135.
- Kulcsár K. 2004. A globális és a regionális folyamatok politikai hatása. – Társadalomkutatás 22. 1. pp. 5–39.
- Laczkó L. 1985. A területi fejlődés befolyásolásának lehetőségei és korlátai. Akadémiai doktori értekezés. – MTA, Budapest. 248+55 p.
- Lange, B. 2003. Regulatory spaces and interactions: an introduction. – Social Legal Studies 12. 4. pp. 411–423.
- Langhans-Ratzeburg, M. 1927. Die Verfassungen des Erdballs. Bearbeitet auf Grund der Gothaischen Jahrbuchs für Diplomatie. – Verwaltung und Wirtschaft, Gotha. 194 p.
- Langhans-Ratzeburg, M. 1928. Begriff und Aufgaben der geographischen Rechtswissenschaft (Geojurisprudenz). – Kurt Vowinkel Verlag, Berlin. 76 p.
- Langhans-Ratzeburg, M. 1929. Die Wolgadeutschen. Ihr Staats- und Verwaltungsrecht in Vergangenheit und Gegenwart. Zugleich ein Beitrag zum bolschewistischen Nationalitätenrecht. – Osteuropa-Verlag, Berlin. 190 p.
- Langhans-Ratzeburg, M. 1932. Geopolitik und Geojurisprudenz. – Frommannsche Buchhandlung, Jena. 37 p.



- Lengyel I. 2006. Gondolatok a fejlesztési pólusok területfejlesztésben betöltött szerepéről. – *A Falu* 21. 3. pp. 23–29.
- Lepine, E.–Smith, I.–Taylor, M. (eds.) 2007. *Disadvantaged by Where You Live? Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy*. – Policy Press, Bristol. 245 p.
- Loydl T. 2008. A település és térségének kapcsolata a Közép-magyarországi régió példáján. – *Comitatus* 18. 6. pp. 3–23.
- Lukács G. 2004. Az állami szabályozás szerepe a külföldi tőkebefektetések alakulásában. – *Pénzügyi Szemle* 49. 12. pp. 1249–1262.
- Lukács G.S. 2007. Kisvállalkozás, nagy lehetőség Magyarországnak. – *Valóság* 50. 9. pp. 75–85.
- Lux G. 2005. A magyar fejlesztési politika térszemlélete és a második generációs programozás területi vetületei. – *Tér és Társadalom* 19. 3–4. pp. 81–93.
- Maczonkai M. 2005. A globalizáció és az egységes jog. – In: Kupa L. (szerk.): *Globalitás – lokalitás; etnoregionális nézőpontok Közép-Európában konferencia-kötet*. B&D Stúdió, Pécs. pp. 87–95.
- Manderson, D. 2005. Interstices: new work on legal spaces. – *Law Text Culture* 9. pp. 1–10.
- Mark, G.–Painter, J. 1996. Local governance, the crises of fordism and the changing geographies of regulation. – *Transactions of the Institute of British Geographers* 21. 4. pp. 635–648.
- Martinelli, A. 2003. Markets, governments, communities and global governance. – *International Sociology* 18. 2. pp. 291–323.
- Mattli, W.–Woods, N. (eds.) 2009. *The Politics of Global Regulation*. – Princeton University Press, Princeton. 289 p.
- Melissaris, E. 2004. The more the merrier? A new take on legal pluralism. – *Social Legal Studies* 13. 1. pp. 57–79.
- Merk, W. 1926. *Wege und Ziele der Geschichtlichen Rechtsgeographie*. – Georg Stilke, Berlin. 55 p.
- Merry, S. 1988. Legal pluralism. – *Law and Society Review* 22. 5. pp. 869–896.
- Mészáros R. 2006. Globalization and its geographical spaces. – In: Zentai L.–Györffy J.–Török Zs. (szerk.): *Térkép-tudomány. ELTE Térképtudományi és Geoinformatikai Tanszék*, Budapest. pp. 293–299.
- Mezey B. (szerk.) 1998. *Magyar Alkotmánytörténet*. – Osiris Kiadó, Budapest. 433 p.
- Mezey B. (szerk.) 1999. *Magyar Jogtörténet*. – Osiris Kiadó, Budapest. 417 p.
- Michaels, R. 2005. The re-state-ment of non-state-law: the state, choice of law, and the challenge from global legal pluralism. – *The Wayne Law Review* 51. 3. pp. 1209–1259.
- Michaels, R. 2007. The true lex mercatoria: law beyond the state. – *Indiana Journal of Global Legal Studies* 14. 2. pp. 447–468.
- Mitchell, D. 1996. Political violence, order and the legal construction of public space: power and the public forum doctrine. – *Urban Geography* 17. 2. pp. 152–178.
- Mitchell, D. 2003. Cultural landscapes: just landscapes or landscapes of justice? – *Progress in Human Geography* 27. 6. pp. 787–796.
- Mitchell, D.–Staeheli, L.A. 2008. *The People's Property? Power, Politics, and the Public*. – Routledge, New York. 195 p.
- Moore, S.F. 1978. *Law as Process. An Anthropological Approach*. – Routledge, London. 270 p.
- Morgan, B. 2003. The economization of politics: meta-regulation as a form of nonjudicial legality. – *Social Legal Studies* 12. 4. pp. 489–523.

- Murphy, D.T. 1997. *The Heroic Earth: Geopolitical Thought in Weimar Germany, 1918–1933*. – Kent State University Press, Kent. 338 p.
- Nagy G. 2006. A magyar gazdaság területi folyamatainak mérlege: erősödő területi különbségek, vs. regionális kiegyenlítődé. – In: Kiss A.–Mezősi G.–Sümegehy Z. (szerk.): *Táj, környezet, társadalom. Ünnepi tanulmányok Keveiné Bárány Ilona professzor asszony tiszteletére*. SZTE Éghajlattani és Tájföldrajzi Tanszék; SZTE Természeti Földrajzi és Geoinformatikai Tanszék, Szeged. pp. 529–540.
- Nagy G. 2007. Divergencia vagy konvergencia – az átmenet gazdasági térfolyamatainak mérlege földrajzos szemmel. – *Tér és Társadalom* 21. 1. pp. 35–51.
- Nemes Nagy J. 1995. A „gazdasági egészség” földrajzi képe Magyarországon. – *Földrajztanítás* 35. 3–4. pp. 4–11.
- Nemes Nagy J. 1998. A tér a társadalomkutatásban. Bevezetés a regionális tudományba. – Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 260 p.
- Nemes Nagy J. 2005. Regionális tudományi kislexikon. – In: *Regionális elemzési módszerek*. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport, Budapest. pp. 259–284.
- Nemes Nagy J.–Ruttkay É. 1993. Vállalkozások területi terjedése (1982–1991). – In: Enyedi Gy. (szerk.): *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest*. pp. 127–142.
- Németh N. 2005. Az autópálya-hálózat térszerkezet alakító hatásai – Magyarország esete. – Fazekas K. (szerk.): *A hely és a fej: munkapiac és regionalitás Magyarországon*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. pp. 139–179.
- Neuman, G.L. 1996. Anomalous zones. – *Stanford Law Review* 48. 5. pp. 1197–1234.
- Nyseth, T. 2008. Network governance in contested urban landscapes. – *Planning Theory and Practice* 9. 4. pp. 497–514.
- Ohmae, K. 2000. The end of the nation state. – In: Lechner, F.J.–Boli, J. (eds.): *The Globalization Reader*. Blackwell Publishers, Oxford. Malden. pp. 207–211.
- Osofsky, H. 2007a. Panel: Law and geography. Panelbeszélgetés; hozzászólás. – *Santa Clara Journal of International Law* 5. 2. pp. 507–524.
- Osofsky, H. 2007b. A law and geography perspective on the New Haven School. – *Yale Journal of International Law* 32. pp. 422–453.
- Pálné K.I. 2010. Városi terek kormányzása és a városi rezsimek. Egy induló kutatás margójára. – In: *Tér és Társadalom* 24. 4. pp. 3–27.
- Peck, J.–Tickell, A. 1995. Social regulation after fordism: regulation theory, neoliberalism and the global-local nexus. – *Economy and Society* 24. 3. pp. 357–386.
- Perez, O. 2002. Using private-public linkages to regulate environmental conflicts: the case of international construction contracts. – In: Campbell, D.–Picciotto, S. (eds.): *New Directions in Regulatory Theory*. *Journal of Law and Society* 29. 1. pp. 77–110.
- Picciotto, S. 2002. Introduction: Reconceptualizing regulation in the era of globalization. – In: Campbell, D.–Picciotto, S. (eds.): *New Directions in Regulatory Theory*. *Journal of Law and Society* 29. 1. pp. 1–11.
- Platt, R.H. 1976. *Land Use Controls: Interface of Law and Geography*. – Resource Paper No. 75–1. Association of American Geographers. Commission on College Geography, Washington. 39 p.
- Pokol B. 2000. Vázlat az amerikai jogelméleti irányzatok elemzéséhez. – *Jogelméleti Szemle* 2. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol2.html>
- Pokol B. 2001. Posztmodern-kritikai jogelmélet. – *Jogelméleti Szemle* 2. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol6.html>
- Pospisil, L. 1971. *Anthropology of Law: A Comparative Theory*. – Harper and Row, New York. 385 p.



- Poulantzas, N. 1978. *State, Power and Socialism*. – New Left Books, London. 269 p.
- Pound, R. 1910. Law in books and law in action. – *American Law Review* 44. 1. pp. 12–36.
- Pue, W. 1990. Wrestling with law: (geographical) specificity vs. (legal) abstraction. – *Urban Geography* 11. 6. pp. 566–585.
- Quack, S. 2007. Legal professionals and transnational law-making: a case of distributed agency. – *Organization* 14. 5. pp. 643–666.
- Quoc Dinh, N.–Dallier, P.–Pellet, A.–Kovács P. 2001. *Nemzetközi közjog*. – Osiris Kiadó, Bp., 566 p.
- Radaelli, C.M. 2007. Whither better regulation for the Lisbon agenda? – *Journal of European Public Policy* 14. 2. pp. 190–207.
- Rechnitzer J. 1993. Szétszakadás vagy felzárkózás (a térszerkezetet alakító innovációk). – MTA RKK, Győr. 208 p.
- Reichard, H. 1930. *Die deutschen Stadtrechte des Mittelalters in ihrer geographischen, politischen und wirtschaftlichen Begründung; Umriss einer geojuristischen Stadtrechtsgeschichte*. – Dissertation. Berlin. 45 p.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. – Open University Press, Bristol. 235 p.
- Robé, J. 1997. Multinational enterprises: the constitution of a pluralistic legal order. – In: Teubner, G. (ed.): *Global Law Without a State*. Dartmouth, Aldershot. pp. 45–79.
- Rosemary, J.C. 2001. Anthropological approaches to law and society in conditions of globalization. – In: Blomley, N.–Delaney, D.–Ford, R.T. (eds.): *The Legal Geographies Reader*. Blackwell, Oxford. pp. 298–318.
- Rosenau, J.N.–Czempiel, E.O. (eds.) 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. – Cambridge University Press, Cambridge. 311 p.
- Sally, M. 1988. Legal pluralism. – *Law and Society Review* 22. 5. pp. 869–896.
- Sántha J.-né 1999. A vállalkozási struktúra változásai a kilencvenes években. – *Statisztikai Szemle* 74. 5–6. pp. 421–437.
- Santos, B.d.S. 1987. Law: a map of misreading. Toward a postmodern conception of law. – *Journal of Law and Society* 14. 3. pp. 279–302.
- Santos, B.d.S. 1992. State, law and community in the world system: an introduction. – *Social Legal Studies* 1. 2. pp. 131–142.
- Santos, B.d.S. 1995. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Routledge, New York. 614 p.
- Santos, B.d.S. 2002. *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. – Butterworths LexisNexis, London. 565 p.
- Santos, B.d.S. 2006. Globalizations. – *Theory Culture Society* 23. 2–3. pp. 393–399.
- Sassen, S. 1994. *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities*. – Campus, Frankfurt am Main. 188 p.
- Sassen, S. 2000. Digital networks and the state: some governance questions. – *Theory Culture Society* 17. 4. pp. 19–33.
- Schmitt, C. 2002. *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Osiris Kiadó – Pallas Stúdió, Budapest. 288 p.
- Shapiro, M. 1993. The globalization of law. – *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1. 1. pp. 37–64.
- Sikkink, K. 2002. Transnational advocacy networks and the social construction of legal rules. – In: Dezalay, Y.–Garth, B.G. (eds.): *Global Prescriptions. The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*. The University of Michigan Press, Ann Arbor. pp. 37–64.

- Sinclair, T.J. 1994. Passing judgement: credit rating processes as regulatory mechanisms of governance in the emerging world order. – *Review of International Political Economy* 1. 1. pp. 133–159.
- Slapper, G. 2000. *Blood in the Bank. Social and Legal Aspects of Death at Work.* – Aldershot, Ashgate. 268 p.
- Slaughter, A. 2002: Breaking out: the proliferation of actors in the international system. – In: Dezalay, Y.–Garth, B.G. (eds.): *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy.* The University of Michigan Press, Ann Arbor. pp. 12–36.
- Smith, N. 2003. Jelszavak és könyörtelen kritika: marxizmus és nemzetközi kritikai geográfia. – *Tér és Társadalom* 17. 2. pp. 37–51.
- Soja, E. 1985. The spatiality of social life: towards a transformative retheorization. – In: Gregory, D.–Urry, J. (eds.): *Social Structures and Spatial Relations.* Macmillan, London. pp. 90–127.
- Soja, E. 1996. Afterword. – *Stanford Law Review* 48. 5. pp. 1421–1429.
- Spicer, A. 2006. Beyond the convergence-divergence debate: the role of spatial scales in transforming organizational logic. – *Organization Studies* 27. 10. pp. 1467–1483.
- Stiglitz, J. 2001. Úton egy „poszt-washingtoni konszenzus” felé. – *Eszmélet* 51. 1. pp. 67–84.
- Stone Sweet, A. 2006. The new lex mercatoria and transnational governance. – *Journal of European Public Policy* 13. 5. pp. 627–646
- Swyngedouw, E. 1997a. Neither global nor local: „glocalization” and the politics of scale. – In: Cox, K. (ed.): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local.* Guilford, London. pp. 137–166.
- Swyngedouw, E. 1997b. Excluding the other: the production of scale and scaled politics. – In: Lee, R.–Wills, J. (eds): *Geographies of Economies.* Arnold, London. pp. 167–176.
- Szabadfalvi J. (szerk.) 1996: *Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések.* – *Prudentia Iuris* 5. Miskolc. 241 p.
- Szabó M. 2002. Jogi alapprofogalmak. – *Prudentia Iuris* 18. Miskolc. 212 p.
- Szabó P. 2005. Régió: „meghatározott területi egység”. – In: *Regionális Tudományi Tanulmányok XII. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport, Budapest.* pp. 7–61.
- Szabó P. 2008. A térszerkezet fogalma, értelmezése. – *Tér és Társadalom* 22. 4. pp. 63–80.
- Szakolczai Gy. 2005. A washingtoni konszenzus és ami utána következik. – *Külgazdaság* 49. 10. pp. 26–46.
- Szalavetz A. 2000. A befektetésösztönzés regionális tapasztalatai Magyarországon. – *Külgazdaság* 44. 4. pp. 45–65.
- Szegvári P. 2006. Államreform és területfejlesztés. – *A Falu* 21. 4. pp. 33–48.
- Szilágyi P. 2000. Jogi alaptan. – *Osiris Kiadó, Budapest.* 326 p.
- Szmodis J. 2007. A nyugati jog alkonya? – *Állam- és Jogtudomány* 48. 1. pp. 69–97.
- Sztrabón 1977. *Geographika.* – Gondolat Kiadó, Budapest. 998 p.
- Tadros, V. 1998. Between governance and discipline – The law and Michel Foucault. – *Oxford Journal of Legal Studies* 18. 1. pp. 75–104.
- Talbot, M. 1988. The Legal Landscape. – *Proceedings of the Applied Geography Conference* 11. pp. 125–130.
- Tamás A. 2001. *A közigazgatási jog elmélete.* – Szent István Társulat, Budapest. 428 p.
- Tamás A. 2005. *Legistica: a jogalkotástan vázlata.* – Szent István Társulat, Budapest. 180 p.
- Tatai Z. 1995. A területi politika anyagi és adminisztratív eszközei. – In: Bartke I. (szerk.): *Területfejlesztés. Egyetemi jegyzet, ELTE TTK, Budapest.* pp. 231–251.



- Taylor, W. (ed.) 2006. *The Geography of Law. Landscape, Identity and Regulation*. – Hart, Oxford. 152 p.
- Teubner, G. 1997. Global Bukowina: legal pluralism in the world society. – In: Teubner, G. (ed.): *Global Law Without a State*. Dartmouth, Aldershot. pp. 3–28.
- Teubner, G. 2000. Contracting worlds: the many autonomies of private law. – *Social Legal Studies* 9. 3. pp. 399–417.
- Teubner, G. 2002. Breaking frames: economic globalization and the emergence of *lex mercatoria*. – *European Journal of Social Theory* 5. 2. pp. 199–217.
- Therborn, G. 2000. Globalizations: dimensions, historical waves, regional effects, normative governance. – *International Sociology* 15. 2. pp. 151–179.
- Therborn, G. 2002. The world's trader, the world's lawyer: Europe and global processes. – *European Journal of Social Theory* 5. 4. pp. 403–417.
- Tie, W. 1999. *Legal Pluralism. Toward a Multicultural Conception of Law*. Ashgate – Dartmouth, Aldershot. 285 p.
- Tilly, C. 1992. *Coercion, Capital and European States: AD 990–1992 (Studies in Social Discontinuity)*. – Blackwell, Oxford. 288 p.
- Timár J. 2003. Szerkesztői előszó. – *Tér és Társadalom* 14. 2. pp. 1–3.
- Timasheff, N.S. 1939. *An Introduction to the Sociology of Law*. Harvard Sociological Studies III. – Harvard University Press, Cambridge. 418 p.
- Tombs, S. 2002. Understanding regulation. – *Social Legal Studies* 11. 1. pp. 113–133.
- Tóth J.–Vuics T. (szerk.) 1998. *Általános társadalomföldrajz* 1. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 448 p.
- Trbovich, A. S. 2007. *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*. – Oxford University Press, New York. 536 p.
- Tshuma, L. 2000. Hierarchies and government versus networks and governance: competing regulatory paradigms in global economic regulation. – *Social Legal Studies* 9. 1. pp. 115–142.
- Tweedale, G. 2000. *Magic Mineral to Killer Dust. Turner and Newall and the Asbestos Hazard*. – Oxford University Press, Oxford. 313 p.
- Twining, W. 2000. *Globalisation and Legal Theory*. – Butterworths, London. 279 p.
- Unger, R. 1986. *The Critical Legal Studies Movement*. – Harvard University Press, Cambridge. 136 p.
- Valverde, M. 2005. Taking „land use” seriously: toward an ontology of municipal law. – *Law Text Culture* 9. pp. 34–59.
- Varga Cs. (szerk.) 2000. *Összehasonlító jogi kultúrák*. – Osiris Kiadó, Budapest. 400 p.
- Varga Cs. 2003. *A jog társadalomelmélete felé*. – Szent István Társulat, Budapest. 326 p.
- Veronis, L. 2000. Book review: Blomley, N. 1994: *Law, Space, and the Geographies of Power*. New York, Guilford Press. – *Critical Sociology* 26. 1. pp. 161–164.
- Vertova, G. (ed.) 2006. *The Changing Economic Geography of Globalization. Reinventing Space*. Routledge, London–New York. 250 p.
- Visegrádi A. 2003. *Jog- és állambölcselet*. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 338 p.
- Walby, K. 2007. Contributions to a post-sovereigntist understanding of law: Foucault, law as governance, and legal pluralism. – *Social Legal Studies* 16. 4. pp. 551–571.
- Warf, B.–Wije, C. 1991. The spatial structure of large U. S. law firms. – *Growth and Change* 22. 4. pp. 157–174.
- Weiss, L. 1998. *The Myth of the Powerless State*. – Polity Press, Cambridge. 260 p.
- Werlen, B. 1987. *Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie*. – Franz Steiner Verlag, Stuttgart. 462 p.
- Werlen, B. 1993. Gibt es eine Geographie ohne Raum? – *Erdkunde* 47. 4. pp. 241–254.

- Westbrook, D. A. 2006. The globalization of american law. – *Theory Culture Society* 23. 2–3. pp. 526–528.
- Whittlesey D. 1935. The impress of effective central authority upon the landscape. – *Annals of the Association of American Geographers* 25. 2. pp. 85–97.
- Wigmore, J.H. 1928. A Panorama of the World's Legal Systems I–III. – West Publishing Company, Saint Paul. 1206 p.
- Wigmore, J.H. 1929. A map of the world's law. – *Geographical Review* 19. 1. pp. 114–120.
- Wije, C. 1990. Applied law and applied geography. – *Operational Geographer* 8. 1. pp. 26–31.
- Wolf, M. 2004. Why Globalization Works. – Yale University Press, New Haven–London. 398 p.
- Woodward, R. 2003. An „ation” not a „nation”: the globalisation of world politics. – In: Michie, J. (ed.): *The Handbook of Globalisation*. Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA. pp. 309–317.
- Zlinszky J. 1994. *Ius publicum: római közjog*. – Osiris Kiadó, Budapest. 213 p.
- Zongor G. 2008. Területfejlesztési anomáliák alulnézetből. – *Comitatus* 18. 11–12. pp. 17–28.

## EGYÉB FORRÁSOK

- Barca-jelentés 2009. Az uniós kohéziós politika reformjára vonatkozó javaslatok. Internetes elérhetőség: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)
- IR Consulting 2008. A megyei jogú városok beruházásösztönző jogalkotási tevékenységének vizsgálata: a jogalkotás-hatékonysági index. Rövid, nyilvános összefoglaló. Impact Analyses & Regulatory Management Consulting. 2008. 3 p. Internetes elérhetőség: <http://irconsulting.hu/pdf/jogalkotas-hatekonysagi-index.pdf>
- NFÜ 2009. A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése (1996–2008). Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, 2009. 242 p.
- OECD 1998. *Economic Outlook*; OECD, Párizs. 63. 1. 324 p.
- VÁTI 1998. Területfejlesztés Magyarországon. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium – VÁTI, Budapest. 125 p.

## LEVÉLTÁRI FORRÁSOK

### 1. Lakásépítési politika és szabályozás

*Budapest Főváros Levéltára (BFL)*

Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága (FT VB, XXIII. 102/A)

MSZMP Budapesti Végrehajtó Bizottsága (MSZMP BP VB, XXXV. 1.a.4.)

MSZMP Budapesti Pártbizottsága (MSZMP BP, XXXV. 1.a.3.)

MSZMP Gazdaságpolitikai Osztály (GPO, XXXV. 1.e.)

MSZMP Gazdaságpolitikai Munkabizottsága (MSZMP GPMB, XXXV. 1.a.16.)

*Magyar Országos Levéltár (MOL)*

MSZMP Központi Bizottság (KB, 288f-4)

MSZMP Politikai Bizottság (PB, 288f-5)

MSZMP Gazdasági Bizottság (GB, 288f-15)

Építésügyi Minisztérium majd Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉM, XIX-D-3; EVM, XIX-D-6)



Országos Tervhivatal (OT, XIX-A-16)  
Gazdasági Bizottság (XIX-A-39)

## 2. Ipar-kitelepítési politika és szabályozás

A fentiekén kívül:

*Magyar Országos Levéltár (MOL)*

Kohó- és Gépipari Minisztérium (XIX-F-6)

Könnyűipari Minisztérium (XIX-F-7)

Nehézipari Minisztérium (XIX-F-17)

Iparügyi Minisztérium (XIX-F-18)

## SUMMARY

The book explores the dynamic relationship between the normative sphere and spatiality with the help of a critical approach not widely known in Hungarian geography: *legal geography*. It also points out that legal regulations as well as other social rules playing an important role in the life of society create space and they have a profound impact on regional differences. With the help of a normative concept of space based on action theory, we can state that space – including the geographical space – is shaped as a result of the overall effect of normative systems. The norms really have spatial meaning and appearance and each object in the space is determined by the rules. The exact meaning is derived from the norms.

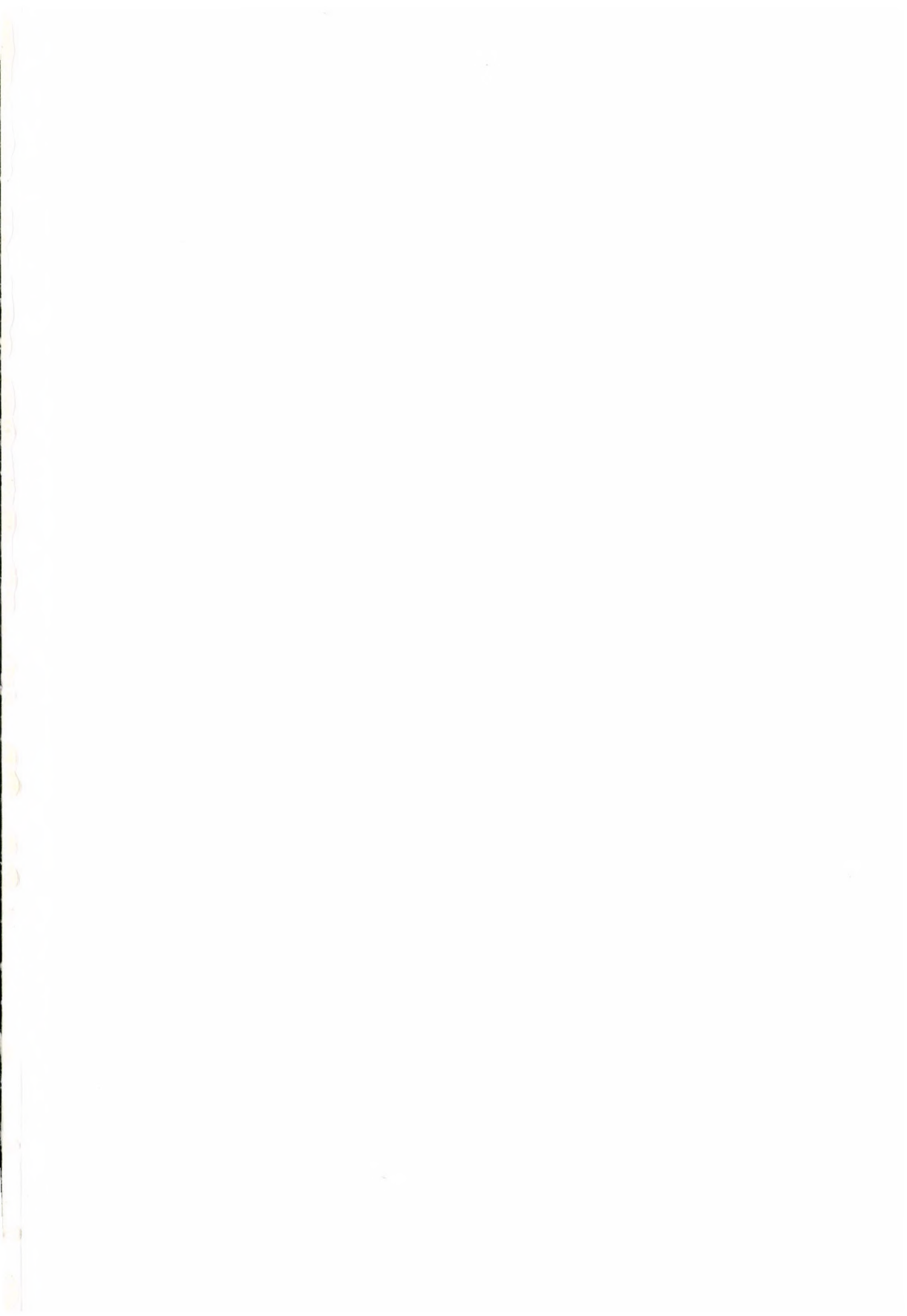
The law – with the exception of normative monopolies of states – does not have an exclusive role in shaping spatial processes. The Hungarian case studies used in the volume illustrate that regional regulation based mainly on legal instruments encountered difficulties even in the communist era, where legislation was highly centralized. Today, as a result of transnational processes, the developing rule systems diminish the impact of legal norms on spatial processes. Parallel with that, the role of international and local levels is increasing in the sphere of the regulation as well.

The book outlines a new strategy for regional regulation. As a result, it becomes possible to control cross-border socio-economic contact networks based on agreements and lobby activities and to lay down a framework regulation based on the interests of the players of social and economic life on international and state level. Based on the research summarized in the paper we can state that the centre of regional regulation should be on the local level. Instead of large scale regional convergence, we should aim at the development of under-developed districts, settlements and micro-regions through the creation of local normative regulatory networks. Within the framework of the legal pluralism born as a result of globalization, this is the only way to ensure the appropriate utilization of resources arriving to underdeveloped regions (not only regionally oriented support) and the commence of development processes.

The implementation of a new regional regulation strategy requires a change in closed legislation, the foundation of local regulation strategies based on involvement and a revision of regional development policies. These are necessary steps resulting from fundamental changes in the normative sphere, the detailed development of which requires further research.







A mű a Magyarországon még szinte ismeretlen kritikai földrajzi irányzat, a *legal geography* eredményeire építve a normák és a tér viszonyrendszerét tárgyalja, valamint kísérletet tesz a területi folyamatok és a szabályok kapcsolatának, a területi szabályozás lehetőségeinek és korlátainak feltárására. A könyvben összefoglalt kutatások igyekeznek választ adni arra, hogy milyen normatív viszonyok hozzák létre és alakítják a társadalommal összefüggő földrajzi teret és a területi folyamatokat, valamint melyek lehetnek azok az eszközök, amelyek segítségével a területi egyenlőtlenségek kezelhetők. A *legal geography* és a cselekvésemélet eredményeinek felhasználásával, az ezekből levont logikai következtetések segítségével, valamint az esettanulmányokban bemutatott példák elemzésével igazolható a kezdeti hipotézis: a normák téralkotók, a tér, azon belül a földrajzi tér a különböző szabályok által meghatározott, nem különíthető el egymástól a normatív és a térbeli dimenzió. A jogi és a jogon kívüli szabályozórendszerek teret létrehozó és alakító tulajdonságuknál fogva meghatározzák a térszerkezetet.

A könyv célja ezek alapján egyrészt annak feltárása, hogy a normák, azon belül a jogszabályok milyen mértékben képesek alakítani a társadalom és a gazdaság területi folyamatait, másrészt igyekszik felvázolni a globalizáció keretei közötti hatékony területi szabályozás szükségességét és lehetőségeit. A munka a térelmélettel és a földrajzi tér mibenlétével foglalkozó kutatók mellett elsősorban a terület- és településfejlesztés szakemberei számára fogalmaz meg következtetéseket, a tudományos szférából a gyakorlat felé közvetít adaptálható gondolatokat.